الإصلاح الإدارى

Administrative Reform

محمد عبد الله



مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع

الإصلاح الإدارى

محمد عبد اللـه

الناشر

مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع

7شارع علام حسين – ميدان الظاهر -القاهرة

ت -0227876470 /0227867198

فاكس / 0227876471

محمول / 01112155522 – 01091848808

الطبعة الاولى 2018

فهرسة أثناء النشر من دار الكتب والوثائق القومية المصرية

عبد الله ، محمد.

الإصلا ح الإدارى /محمد محمد عبد الله .– ط 1 .– القاهرة : مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع

256 ص ؛ 24 سم .

تدمك : 9 -448 -431 -977 -978

1 – الإصلاح الإدارى - مصر

2 -البيروقراطية

أ -العنوان

350,101

رقم الإيداع : 2017/28704

بِسْمِ الـلـهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

(اقْرَأْ بِاسْمِ رَبِّكَ الَّذِي خَلَقَ {1/96} خَلَقَ الْإِنسَانَ مِنْ عَلَقٍ {2/96} اقْرَأْ وَرَبُّكَ الْأَكْرَمُ {3/96} الَّذِي عَلَّمَ بِالْقَلَمِ {4/96} عَلَّمَ الْإِنسَانَ مَا لَمْ يَعْلَمْ)

صدق الـلـه العظيم

الفصل الأول

ماهية الإصلاح الإدارى

1-الاصلاح الإدارى والتنظيم العلمى:

الإصلاح الإدارى هو فى حقيقته عملية تتعلق أولا وأخيراً بالتنظيم العملى.

ذلك لأن تحقيق الاصلاح ليس لـه سـوى وسـيلة عامـة أساسـية واحـدة هـى تنظـيم الجهـاز الادارى فى الدولة على أسس عملية سليمة تكفل تحقيق الأغراض المرجوة منه.

ويقصد بالتنظيم بوجه عام استخدام الطرق والأساليب العملية لتحقيق أهـداف المشروعـات العامة والخاصة تحصيل أكبر فائدة من الجهود التى تبذل بأقل تكاليف ممكنة.

ويقصد بالتنظيم بالنسبة للدولة إعداد جهاز إدارى سليم صالح لأداء المهمة الضخمة الملقـاة على عاتقها وإدارة هذا الجهاز وتوجيه سيرة بأساليب عمليـة سـليمة تكفـل تحقيـق أهدافـه فى أسرع وقت وعلى أحسن وجه بأقل تكاليف ممكنة.

ويعرف Pierre Channel التنظيم بأنه الاستقرار فى وضع معين استمداداً للعمـل أو بعبـارة أخرى وضع الأشخاص والأشياء فى مكانها تمهيداً لتحريكها فى سبيل تحقيق الأهداف المرجوة.

ويفسر Channel هذا التعريف بقولـه" أن وضـع الأشـياء فى مكانهـا هـو المظهـر الثابـت فى التنظيم paspect staique ويتعلق بالتكوين أى البناء أما تحريكها فى سبيل الهدف فهو المظهـر الحركى فى التنظيم. L'aspeet Dynamique.

والمظهر الحركى فى نظره هـو توجيـه أشـخاص معينـين للعـم لمـزودين بوسـائل معينـة وفقـاً لأساليب معينة.

والتنظيم الذى نقصده هى التنظيم الشامل بمعناه المحدد فى علم التنظيم ونقصد بـه تزويـد المشروع بلك ما يلزم لإنتظام سير العمل فيه من مواد وأدوات وعناصر بشرية قادرة على مباشرة وظائفه المتعدده وفى مقدمتها الوظيفة الإدراية بعناصرها الخمسة المعروفة.

وفى اعتقادنـا أن مفهـوم التنظـيم فى علـم التنظـيم لا يختلـف عـن المعنـى الـذى يقصـده علماء الإدارة. وهو المعنى الـذى عـبر عنـه Marshall Edward Dimocqe بقولـه أن التنظـيم

هو الأداة الأساسية Basic tool التى تباشر عن طريقها العملية الادارية The administrative Process وإن كل ما يقوم به رجل الإدارة يحمل فى طياته معرفة بنظرية التنظيم.

وبقول فى موضع آخر أن هناك طريقتان لتحديد مفهوم التنظيم

الأولى النظر إليه باعتباره دراسة عملية. و الثانية وهى المعمول بها غالبا النظر إلى التنظيم باعتباره أسلوبا عمليا يتصل إتصالا وثيقا بجميع الأعمال التى يقوم بها رجل الادارة closely related to every thing the admenistrotro can do.

ويبدو أن وجهة نظر الدكتور أحمد رشيد فى تحديد مفهوم التنظيم كما شرحها فى بحثه المنشور بمجلة العلوم الإدارية(س1ع1) تحت عنوان:"التنظيم حول المعنى وأساليب البحث" لا يختلف عن وجهة النظر التى عرضناها فيما تقدم.

وعلى هذا الأساس يشمل التنظيم فى رأينا أمرين أساسين. الأول تنظيم الأجهزة الإدارية من حيث تكوينها ومن حيث تنظيم سير العمل فيها، والثانى تنظيم شئون العاملين فى هذه الأجهزة.

وبالنسبة للدولة يشمل التنظيم تنظيم الجهاز الإدارى فى الدولة وتنظيم شئون الموظفين ونظراً لأننا نرى أن الجهاز الإدارى فى الدولة يشمل السلطة المختصة برسم السياسة العامة وهى الحكومة كما يشمل السلطة المختصة بتنفيذ هذه السياسة وهى السلطة الإدارية.

فان التنظيم الذى نقصده يشمل تنظيم الجهاز الادارى فى الدولة بمعناه الواسع(سلطة القيادة والسلطة الادارية) كما يشمل تنظيم شئون الموظفين.

2-أهمية تنظيم الدولة بصفة عامة وتنظيم الجهاز الإدارى بصفة خاصة:

قلنا فيما تقدم أن الإصلاح الادارى هو فى الواقع مسألة تنظيم."و على هذا الأساس نعرض هنا لبيان أهمية التنظيم كما يلى:

تبدو الدولة من الناحية التنظيمة أقرب ما تكون شبها بآلة ضخمة تتكون من أجهزة مختلفة تتولى فى وظائف متعددة وتقوم بأعمال ومشروعات ضخمة متعددة الأنواع يتطلب إنجازها توافر قدر كبير من الكفاية والمقدرة لدى الأشخاص القائمين بها.

ولا شك أن هذه الآلة الضخمة ذات الأجهزة المتعددة والوظائف المتشعبة لا يمكن أن تحقق أغراضها وتؤدى وظائفها على الوجة الأكمل إلا إذا نظمت تنظيماً سليماً يكفل سير جميع أجهزتها فى توافق وإنسجام فى سبيل تحقيق أهداف رئيسية محددة هى أهداف الدولة كلها كمجموع.

وإذا كان التنظيم عنصراً لازماً لنجاح المشروعات أياً كان نوعها، فانه كلما زاد حجم المشروع وتعددت أوجة نشاطة كانت حاجته إلى التنظيم أقوى وأشد.

ولما كانت الدولة فى الوقت الحاضر تعتبر من هذه الوجهة التنظيمية أضخم المشروعات التى عرفها العالم، فان التنظيم بالنسبة لها يعتبر عنصراً أساسيا لا يمكن أن تقوم لها قائمة بدونة.

ويقرر كثير من العلماء والفلاسفة الفرنسين أن النظام الادارى الذى وضع أسسه نابليون هو الذى حفظ لفرنسا كيانها وضمن لها البقاء وسط الزعازع والأعاصير السياسية التى هبت عليها وا جتاحتها منذ الثورة الفرنسية.

وهذا النظام الادارى الذى وضع أسسه نابليون يمثل فى نظر هؤلاء العلماء والفلاسفة الدستور الإدارى للدولة الفرنسية.

ولهذا نراهم يعلنون أن لفرنسا دستورين الأول دستور سياسى رسمى ظاهر هو دستور سنة 1875 والثانى دستور سرى هو دستور السنه الثامنة الذى أنشأ للبلاد جهازها الإدارى[1]

والتنظيم الذى نقصده هنا والذى تحدثنا عن أهميته فيما تقدم هو التنظيم الذى يقوم على أساس التجارب والمشاهدات ومراعاة أحوال البلاد وظروفها الاقتصادية والاجتماعية وفقا لما تقضى به مبادئ علم التنظيم.

والاجماع منعقد بين العلماء الذين تعرضوا لدراسة لعلم التنظيم الحديث على أن التنظيم هو أهم العناصر فى بناء الدولة الحديثة وأن تنظيم هز الدولة تنظيماً سليماً هو بلا جدال مصدر قوة الدولة فى عصرنا الحاضر.[1].

1-Daniel Ilalvey: La dealcuce de la liberie 1921 p 95:comte de fels: Essai d'une Pelstique experseemntale 1921 p130 Marcel Prelot: Le Pouvoir administrative دروس دكتوراه بجامعة القاهرة مجلة القانون والاقتصاد س 20 ع 1، 4،3،2.

ولهذا نـرى أنـه يجـب لضـمان سـلامة الجهـاز الادارى فى الدولـة وحمايتـه مـن خطـر التـأثر بالمؤثرات السياسية الحزينة أن ينص فى دستور الدولة على الأسس والمبادئ التى يجـب أن يقـوم عليها بناء الجهاز الادارى والضمانات التـى تكفـل لهـذا الجهـاز السـير قـدما فى تحقيـق أهدافـه لصالح المجتمع.

وتعتبر الجيوش فى نظر علماء التنظيم من أضخم المشروعات التى تعتمد فى نجاحها على قوة التنظيم وسلامته ولهذا فإن المبادئ والأساليب التى تتبع فى تنظيم الجيوش تعتبر أساسا ومرجعـا يعتمد عليه العلماء ويرجعون إليه فى دراسة علم التنظيم وتقرير أسسه ومبادئه.

ويعتبر الأشخاص من أهـم عنـاصر التنظـيم العلمـى فى الـعصر الحـديث. وذلـك لأن الجهـاز الادارى الـذى يبـاشر الناشـط سـواء بالنسـبة للدولـة أو بالنسـبة للمشروعـات الخاصـة لـيس فى حقيقته سوى الأشخاص الذين يتولون إدارة هذا الجهاز وتسيير حركة العمل فيـه. ومبـادئ علـم التنظيم التى تطبق فى توجيه سير العمل فى هذا الجهاز إنما يضعها أشخاص ويطبقها أشخاص.

ولا يمكن أن يوجد تنظيم سليم فى أى دولة إلا إذا وجد الاشخاص الذين تتـوفر لهـم الكفايـة والقدرة على إنشاء مبادئ وقوانين التنظيم السليم. ولا يمكن أن تتحقق الفائدة المرجـوة مـن أى تنظيم مهما بلغ من الدقة والكمال من الناحية النظرية إلا بتـوافر الأشـخاص الصـالحين لتطبيـق مبادئ التنظيم التى تتقرر فعلا وتوجيه العمل فى الجهاز الادارى وفقا لهذه المبادئ.

ولهذا قلنا فيما نقدم أن التنظيم لا يشمل فقط تنظيم الجهاز الادارى من حيث تكوينه وسير العمل فيه وإنما يشمل تنظيم شئون العاملين فى هذا الجهاز.

---

1 - يقرر Pad rmadjan فى كتابه بعنوان: Les gouvenerment des grandes arg anisatio 1947.
إن توفر الكفاية الفنية عند الرئيس الادارى لا تغنى عن الكفاية والقـدرة عـلى التنظـيم. ذلـك لأن المعلومـات الفنية يمكن الحصول عليها بالاستعانة بالفنين المتخصصين. أما نقـص القـدرة عـلى التنظـيم فـلا يمكـن علاجـه. وأشار المؤلف فى معرض تاييد هذا الـرأى إلى أن كتشـز وهـو مـن أعظـم قـواد حـرب سـنة 1914 لم يعـين فى منصـبه القيـادى لتفوقـه فى معرفـه فنـون القتـال وإنمـا كـان تعيينـه فى هـذا المنصـب لمقدرتـه الفائقـة فى التنظيم(انظر ص) وانظر أيضا فى نفس المعنى Ralf G.Burton:the cenual machioeru of government 1951 P2et3. ويلاحظ أن المؤلف هنا يستعمل اصـطلاح Management فى اللغـة الانجليزيـة لـيس مرادافـاً لاصطلاح adminiseratien فى اللغة الفرنسية وإنما هو أوسع منه نطاق ويشمل التنظيم الادارة معاً.

2-ماهية الاصلاح الادارى:

فى ضوء ما قلناه فيما تقدم عن الاصلاح الادارى والتنظيم العلمى، يمكن القـول بـأن الاصـلاح الادارى هو بوجه عام تنظيم الجهاز الادارى فى الدولة(بمعناه التنظيمى السابق تحديده) تنظيما علميا سليما يصبح قادراً على تقديم الخدمات العامـة والحاجـات العامـة للمجتمـع عـلى أكمـل وجه وفى أقصر وقت وبأقل تكـاليف ممكنـة وبحيـث يحقـق بوجـه عـام العـزة والقـوة للدولـة والرفاهية لأفراد المجتمع.

وبعبارة أكثر تفصيلا يمكن القول بأن المقصود بالاصـلاح الإدارى بالنسـبة للدولـة هـو تنظـيم سلطة القيـادة والسـلطات الادارية المركزيـة والمرفقيـة والمحليـة تنظـيماً علميـا يكفـل تحقيـق الأهداف السابق ذكرها.

الفصل الثاني

موضوع الاصلاح الادارى

إن الاصلاح الادارى يتجه إتجاها طبيعيا نحو السلطة أو الهيئة أو الجهاز الذى يتولى الوظيفة الادارية بمعناها العام والوظيفة الادارية بهذا المعنى تتكون من ثلاثة عناصر وهى:

1-تحديد ورسم السياسة العامة بالنسبة للدولة أو المشروع العام وتحديد وسائل تنفيذ هذه السياسة.

2-أعمال التنفيذ وتشمل تسيير حركة العمل باصدار الاوامر والتوجيهات للموظفين والعمال وتوزيع العمل بينهم ومراقبتهم لضمان حسن قيامهم بأعمالهم.

3-التنسيق بين الأجهزة التى تتولى التنفيذ والرقابة العامة على تنفيذ السياسة العامة عن طريق الحكم على نتائج تنفيذ هذه السياسة وتقدير النتائج المترتبة على التنفيذ.

وهذه الوظيفة بعناصرها الثلاثة نتولاها فى الدولة سلطتان:

السلطة الأولى: تشمل وظيفة رسم السياسة الادارية والرقابة العامة على تنفيذ هذه السياسة والتنسيق بين الأقسام الادارية الرئيسية وذلك كله بالنسبة للدولة كلها كمجموع. وهذه السلطة التى رأينا أن نطلق عليها أسم سلطة القيادة ويمثلها عندنا وفى ظل الدستور الحالى-دستور 1971-رئيس الجمهورية والحكومة.

والسلطة الثانية: هى السلطة التى تتولى إدارة المرافق العامة والمشروعات الحكومية وتنفيذ السياسة العامة التى ترسمها سلطة القيادة. وهذه هى السلطة الادراية بمعناها المعروف فى فقه القانون الادارى وقضاء مجلس الدولة. وتشمل وفقا لأحكام الدستور الحالى الوزارات والمؤسسات العامة والهيئات العامة والإدارة المحلية.

ونظراً لأن الاصلاح يجب أن يتناول سلطة القيادة والسلطة الادارية، فقد رأينا أن نطلق اصطلاح"الجهاز الادارى" على السلطتين اللتين تتوليان الوظيفة الادارية بمعناها العام، وهما سلطة القيادة والسلطة الادارية.

وإذا كانت السلطة الادارية تعتبر من الناحية القانونية سلطة متميزة عن سلطة القيادة، إلا أنه من الناحية التنظيمة يلاحظ أن سلطة القيادة تباشر بطبيعة وضعها

إختصاصات إدارية أساسية تشمل رسم السياسة الادارية وتحديد وسائل تنفيذ هذه السياسة والتنسيق بين السلطات الادارية لاتى تتولى التنفيذ والرقابة العليا على هذه السلطات. وهذه هى الاختصاصات المعروفة باسم وظائف الادارة العليا.

ومعنى أن سلطة القيادة و السلطة الادارية يشتركان معا فى مباشرة الوظيفة الادارية بمعناها العام الذى يشمل رسم السياسة والتنسيق والرقابة العليا كما يشمل أعمال الادارة التنفيذية.

وعلى هذا الاساس يكون موضوع الاصلاح الادارى هو الجهاز الذى يتولى وظائف الادارة العليا ووظائف الادارة التنفيذية على السواء وهذا هو الجهاز الذى نرى أن نطلق عليه اصطلاح"الجهاز الادارى للدولة" ويشمل هذا الجهاز فى مصر وفقاً لأحكام الدستور الحالى ومبادئ القانون الادارى رئيس الجمهورية والحكومة(بمعناها المحدد فى الدستور)، والوزارات، والمؤسسات العامة، والشركات العامة، و الهيئات العامة ووحدات الادارة المحلية.

غير أنه يلاحظ مع ذلك أن المشرع المصرى استعمل اصطلاح"الجهاز الادارى بالدولة رقم 46 لسنة 1964"يتألف الجهاز الادارى للدولة من وزارات الحكومة ومصالحها ووحدات الادارة المحلية، وتكرر النص بنفس الصيغة فى قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 58 لسنة 1971.

ومعنى هذا أن المشروع يخرج من نطاق الجهاز الادارى للدولة والمؤسسات العامة والشركات العامة والهيئات العامة فضلا عن رئيس الجمهورية والحكومة.

ولا شك أنه إذا جاز قصر اصطلاح الجهاز الادارى للدولة على الأشخاص الادارية العامة باستبعاد رئيس الجمهورية والحكومة على أساس أن هذا الاصلاح يقتصر من الناحية القانونية وعل السلطة الادراية فقط دون سلطة القيادة، فان استبعاد المؤسسات العامة والشركات العامة والهيئات العامة من نطاق الجهاز الادارى للدولة الذى يتولى الادارة التنفيذية يعتبر فى نظرنا إجراءاً خاطئاً ليس ما يبرره.

ويبدو أن السلطات المختصة تنبهت أخيراً لهذا الخطأ القانونى وحاولت إصلاحه بوسائل مختلفة فيما يلى:

1-فى الموازنـة العامـة للدولـة لسـنة 1971-1972 تجنبـت وزارة الخزانـة اصـطلاح " الجهـاز الادارى للدولة" فى التعبير عن الموازنة الخاصة بالوزارات واستعملت بدلا منه اصـطلاح " الجهـاز الادارى للحكومة".

وعلى هذا الأساس قسمت الموازنة العامة للدولة إلى خمسة أقسام هى :

1-موازنة الجهاز الادارة للحكومة.

2-موازنة الهيئات العامة.

3-موازنة المؤسسات العامة.

4-موازنة الصناديق التمويل الخاصة.

5-الادارة المحلية.

وظل الأمر يسير على هذا الجهاز المنوال فى الموازنات العامة التالية. فالموازنـة العامـة للدولـة لسنة 1975 قسمت إلى خمسة أقسام على نفس الأساس.

ومعنى هذا الجهاز الادارى للدولة يشمل فى الموازنة العامة لدولـة الأقسـام الخمسـة المشـار إليها فيها وأنه ليس مقصورا على الوزارات ومصـالها ووحـدات الادارة المحليـة كـما يقـول الـنص المشار إليه.

2-كانـت المـادة 89 مـن مشروع الدسـتور الحـالى(دسـتور1971) قبـل تعـديلها أمـام اللجنـة المركزية للاتحاد الاشتراكى تستخدم للتعبير عـن العـاملين فى الـوزارات والمصـالح ووحـدات الادارة والمصالح ووحدات الادارة المحلية اصطلاح " العاملين فى الدولة"، تمشياً مع النص الوارد فى قـانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، كما كانت تستخدم للتعبـير عـن العـاملين فى المؤسسـات العامـة والشركات التابعة فها اصطلاح"العاملين بالقطاع العام".

وكان المستفاد من صياغة النص على هذه الصورة أن اصطلاح "الدولة" مقصور على الوزارات والمصالح والادارة المحلية وأنه لا يشمل القطاع العام، وأن الجهاز الادارى للدولـة لا يشـمل تبعـا لذلك أجهزة القطاع العام. وكان النص بهذه الصيغة يتفق مع المعنى المستفاد مـن الـنص الـوارد فى قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة فى هذا الشأن.

غـير أن اللجنــة المركزيــة للاتحــاد الاشــتراكى عــدلت نــص المــادة 89 مــن مشروع الدســتور واستعاضت عن اصطلاح "العاملين فى الدولة" باصـطلاح " العـاملين فى الحكومـة" وبـذلك أصـبح نص المادة فى صيغته النهائية كما يلى.

"يجوز للعاملين فى الحكومة وفى القطاع العام أن يرشحوا أنفسـهم...." والـنص بهـذه الصـيغة النهائية قاطع فى أن كلا من الوزارات والمصالح، والمؤسسات العامة والشركـات العامـة، يـدخل فى نطاق الجهاز الإدارى للدولة [1].

3-تضمن القانون رقم 53 لسنة 1973 بشأن الموازنة العامة للدولة نصوصا تؤيـد هـذا النظـر نشير إليها وهى كما يلى:

مادة 3-"تشمل الموازنة العامة للدولة جميع الاستخدامات والموارد لأوجه نشاط الدولة التـى يقوم بها كل من الجهاز الإدارى، ووحدات الادارة المحلية، والهيئات العامـة والمؤسسـات العامـة وصناديق التمويل الخاصة وأية أجهزة أو وحدات عامة أخرى يصدر بها قرار من رئيس مجلـس الوزراء.

مادة 19-"يحدد الفائض وإعانة العجز لكل من موازنات الجهـاز الإدارى للحكومـة والهيئـات العامة وما فى حكمها سنويا ويؤول الفائض للخزانة العامة كما تتحمل بإعانة العجز".

"ومع مراعاة القرارات المنظمة لعمليات التمويل يسوى فائض المؤسسـات العامـة وصـناديق التمويل وما فى حكمها طبقاً لأحكام قانون المؤسسات العامة والقرارات الصادرة فى هذا الشأن"

مـادة 26-"عـلى كـل مـن الجهـاز الإدارى للحكومـة، ووحـدات الحكـم المحـلى والهيئـات والمؤسسات العامة و الوحدات التابعة لهـا تقـديم بيانـات إلى وزارة الماليـة والاقتصـاد والتجـارة الخارجية، ووزارة التخطيط،والجهاز المركزى للمحاسبات......".

1 - أنظر لنا "مسئولية الإدارة فى تشريعات البلاد العربية 1972 ص 10-12.

الفصل الثالث
وسائل تحقيق الإصلاح الإدارى

المبحث الأول
تحديد وسائل الاصلاح الادارى بوجه عام

نقصد بوسائل الإصلاح الادارى الوسائل والأساليب والاجراءات التى يمكن عن طريقها أو بواسطتها التوصل إلى تنظيم الجهاز الادارى فى الدولة تنظيما سليما.

ويمكن حصر الوسائل التى لجأت إليها الدول لتحقيق الإصلاح الادارى فى العصر الحديث فى ثلاث وسائل رئيسية وهى:

1-إنشاء لجان مؤقته لدراسة عيوب الجهاز الادارى واقتراح وسائل إصلاحه.

2-الاستعانة بالخبراء الأجانب.

3-إنشاء هيئات فنية دائما متخصصة فى مسائل التنظيم الادارى.

وقد أثبتت تجارب الدول عدم نجاح اللجان المؤقتة فى تحقيق الاصلاح المنشود. والإجماع منعقد بين الفقهاء وخبراء التنظيم على أن اللجان المؤقتة لم تنجح فى تحقيق الاصلاح. وفى هذا المعنى نقرأ فى المقال الافتتاحى للمجلة الدولية للعلوم الادارية(1950 عدد 4 ص684-694) مايلى:

"إن اللجان المؤقتة التى تنشأ لتحقيق الاصلاح الادارى لها مبرر اجتماعى وسياسى مفهوم وهو أن إنشاءها يعتبر عاملا مهدئا للرأى العام الذى يشكو من العيوب ويطالب بالاصلاح حيث يكون العيب المشكور منه بسيطا يسهل علاجه.

أما حيث يكون الجهاز الإدارى فاسداً معتلا وحيث تكون ثمة حاجة ملحة لإصلاح أساسى، فقد أثبتت التجارب بما لا يدع مجالاً لأى شك فشل اللجان المؤقتة فى تحقيق الاصلاح الادارى وفى نفس المعنى يقول الفقيه الفرنسى Dubois Richard فى مؤلفه Lorganisation teconique de eielat السابق الإشارة إليه.

"إن اللجان التى شكلت لإصلاح الجهاز الحكومى فى فرنسا فشلت فى مهمتها رغم الجهود التى بذلتها ورغم أهمية التقارير التى قدمتها وذلك بعكس الحال بالنسبة لإصلاح المشروعات الخاصة ويرجع السبب فى ذلك إلى أن اللجان المختصة باصلاح المشروعات الخاصة فهى هيئات دائمة تشمل مهمتها مراقبة التنفيذ.

وبالنسبة لوسيلة الاصلاح الثانية وهى الاستعانة بالخبراء الأجانب يلاحظ أن الجهاز الادارى فى كل دولة يجب أن يكون مثقفا فى تكوينه وتنظيمه مع ظروف البلاد التى ينشأ فيها وأحوالها نظراً لإختلاف ظروف كل بلد وأحوالها عن الأخرى.

ولهذا فإن الاصلاح الحقيقى لا يمكن أن يأتى إلا عن طريق أشخاص ملمين تمام بظروف البلاد وأحوالها. والخبراء الأجانب لا يكونون عادة ملمين بهذه الظروف والأحوال.

ولهذا فإنه يخشى أن تجئ مقترحاتهم متأثرة بظروف بلادهم هم غير صالحه للتطبيق فى البلاد التى يقدمون لها خبرتهم وفى هذه الحالة لا يمكن أن تحقق هذه المقترحات الاصلاح المنشود.

ويرى العلماء الأجانب أنفسهم أنه يجب الاحتراس فى الاستعانة بالخبراء الأجانب فى إصلاح الجهاز الادارى فى الدولة. وأن فائدة هؤلاء الخبراء تظهر فقط فيما يتعلق بانارة الطريق أمام الدراسين من أهل البلد التى يوجد فيها الجهاز الإدارى. أو بعبارة أخرى يمكن الاستفادة من الخبراء الأجانب فى تعليم المواطنين طرق البحث والدراسة. وعن طريق استخدام الطرق العلمية فى البحث والدراسة يمكن للمتخصصين من المواطنين أن يعملوا بأنفسهم لتحقيق الإصلاح المنشود طالما أنهم إدرى من الخبراء الأجانب بظروف بلادهم وأحوالها وهم لذلك يكونون أقدر على معرفة أوجه الاصلاح التى تناسب هذه الظروف.

وأود أن أنبه هنا إلى أن الرأى الذى عرضنا فيما تقدم فى شان الخبراء الأجانب ليس رأياً شخصيا ولكنه رأى العلماء الأجانب الذين كتبوا فى هذه الموضوع أو تحدثوا بشأنه فى المؤتمرات الدولية للعلوم الادارية[1].

(يراجع مقال مجلة العلوم الإدارية السابق الإشارة إليه).

ويلاحظ أن تجارب مصر فيما يتعلق بالاستعانة باللجان المؤقتة والخبراء الأجانب أثبتت عدم نجاح هاتين الوسيلتين فى تحقيق الإصلاح، وقد سبق بيان ذلك.

1 - راجع المرجع السابق وأنظر أيضا لنا " الإصلاح الإدارى" بحث نشر بمجلة العلوم الادارية س1ع1.

بقيت الوسيلة الثالثة والأخيرة الاصلاح الادارى وهى إنشاء هيئة فنية دائمة متخصصة للاصلاح الادارى وهذه هى الوسيلة التى أجمع رأى الفقهاء وخبراء التنظيم على صلاحتها لتحقيق الاصلاح.

وتوجد مثل هذه الهيئة فى كثير من دول العالم فى الوقت الحاضر ويطلق عليه اسم هيئة أو إدارة التنظيم وطرائق العمل organization and methods staff Reveu administravies des siences odmristratnes وهى تتكون من إدارة مركزية يتبع سلطة القيادة فى الدولة ومن إدارات فرعية تتبع الوزارات ويرمز لها عادة بالحرفين M&O وقد خصصت مؤلفات وبحوث عديدة لدراسة نظام هذه الهيئة وتكوينها واختصاصاتها وكيفية أداء رسالتها نذكر منها على سبيل المثال كتاب Arnold miles الذى نشر فى سنة 1951 تحت إشراف المعهد الدولى للعلوم الادارية[1].

1 - Central O&M offices what they do and where are

وأنظر أيضاً : Baratim: organization et method dans l'administraticn Publique 1963.

المبحث الثانى

تحديد وسائل الإصلاح الإدارى فى مصر

إن الإصلاح الادارى هو كما سبق القول عملية تتعلق أولا وأخيراً بالتنظيم.

وقد سبق القول أيضاً بأن التنظيم الذى نقصده هو التنظيم العلمى للجهاز الادارى فى الدولة وأن هذا يشمل تنظيم سلطة القيادة والسلطات الادارية معاً.

وعلى هذا الأساس يمكن القول الآن أن وسائل الإصلاح الادارى تنحصر أولاً وأخيراً فى التنظيم الشامل للجهاز الادارى فى الدولة وأن هذا يشمل تنظيم بناء الجهاز الادارى وتنظيم سير العمل فيه كما يشمل تنظيم شئون العاملين فى هذا الجهاز وهذا ولا شك قول سليم.

غير أنه من الثابت أيضاً أن التنظيم العلمى للجهاز الادارى فى الدولة يعتمد فى تحقيق أهدافة على دعامتين أساسيتين:

الأولى: السياسة العامة للدولة بصفة عامة والسياسة الادارية بصفة خاصة.

الثانية: الموظفون الصالحون لتولى وظائف الادارة العليا فى دائرة سلطة القيادة. وكذلك أؤلئك الذين يتولون وظائف الادارة التنفيذية فى محيط السلطة الادارية.

وعلى هذا فان الخطوة الأولى الأساسية فى سبيل تحقيق الاصلاح الادارى فى نظرنا تبدأ برسم سياسة عامة سليمة للدولة وتشمل جميع نواحى الحياة فى المجتمع ويصفة خاصة الناحية الادارية.

ومن هذا المنطلق يمكن القول بأن الوسيلة الأولى الاساسية لتحقيق الاصلاح الادارى تتركز أساسا فى رسم سياسة عامة للدولة بطريقة علمية سليمة مع توجيه عناية خاصة نحو السياسة الادارية. ويمكن تحقيق ذلك عن طريق تنظيم سلطة القيادة فى الدولة تنظيما علميا سليما يكفل حسن قيام هذه السلطة بوظائفها على أكمل وجه.

ومن المسلم به علميا أن التنظيم السليم لسلطة القيادة يقتضى إنشاء جهاز متخصص دائم يتولى تزويد هذه السلطة بالدراسات والبحوث العلمية والتجار العملية التى تعينها وتمكنها من تحديد السياسة العامة للدولة وبصفة خاصة السياسة الادارية.

أما الخطوة الأساسية الثانية فى سبيل تحقيق الاصلاح الادارى فهى توفير المـوظفين الصـالحين لتـولى وظـائف الادارة العليـا والادارة التنفيذيـة فى نطـاق سـلطة القيـادة والسـلطات الاداريـة. وتحقيق هذا الهدف يتطلب اتخاذ إجرائين أساسين:

الأول: إعداد الموظفين الذين يعهد إليهم بتولى وظائف القيادة الادارية أعداداً خاص يضـمن تأهيلهم لتولى هذه الوظائف بكفاءة وجدية.

والثانى: تدريب الموظفين الذين يعهد إليهم بوظائف الادارة التنفيذية وفقـا لأحـداث وسـائل التدريب العلمية المعروفة فى الوقت الحاضر بغية ضمان تأهيلهم للقيـام بأعبـاء وظـائفهم عـلى أحسن وجه.

ويلاحظ فى هذا الصدد بالنسبة لمصر بصفة خاصة أنه قد أنشـئت أجهـزة ومعاهـد مختلفـة ومتعددة بقصد معاونة سلطة القيادة(رئيس الدولة والحكومة) فى رسم السياسة العامـة للدولـة وبصفة خاصة السياسة الادارية وإعداد الموظفين العاملين فى خدمة السـلطة الاداريـة وتـدريبهم على القيام بواجبات وظائفهم على أحسن وجه وقطعت هذه المعاهد والأجهزة شوطا فى مباشرة المهام الموكلة إليها.

ومن حقنا الآن ونحن بصـدد بحـث رسـائل الاصـلاح الادارى فى مصر ومـدى نجـاح الوسـائل المستخدمة إلى الآن فى تحقيق أهدافها أن ندرس نظم هذه الأجهزة والمعاهد والدور المحدد لهـا فى القوانين والقرارات الصادرة بانشائها وتنظيمها.

وبعد هذا وفى ضوء هذه الدراسة نحدد مدى ما حققته من نجاح فى تحقيق أهـدافها ونـدلى برأينا فى مستقبل هذه المعاهد والأجهزة ونقدم مقترحاتنا فيما يتعلـق بتحديـد وسـائل الاصـلاح التى نرى الاعتماد عليها فى تحقيق الاصلاح الادارى المنشود.

المطلب الأول
الأجهزة والمعاهد التى أنشئت فى مصر لتحقيق الإصلاح الإدارى والدور المحدد لها فى القوانين والقرارات الصادرة بانشائها وتنظيمها

الاجهزة والمعاهد التى نقصدها هى المجالس القومية المتخصصة، والجهاز المركزى للتنظيم والإدارة ووحدات التنظيم والإدارة ووحدات التدريب، ومديريات شئون العاملين ومعهد الإدارة العامة، ومعهد الاداة المحلية، والمعهد القومى للادارة العليا والمعهد القومى للتنمية الإدارية، والنيابة الإدارية، والرقابة الإدارية.

ونعرض لدراسة كل منها فيما يلى:

المجالس القومية المتخصصة

نص دستور سنة 1971 الحالى على المجالس القومية المتخصصة باعتبارها فرعا من فروع السلطة التنفيذية.

وجاء النص على هذه المجالس فى المادة 164 من الدستور فى الصيغة الآتية:

"تنشأ مجالس متخصصة على المستوى القومى تعاون فى رسم السياسة العامة للدولة فى جميع مجالات النشاط القومى وتكون هذه المجالس تابعة لرئيس الجمهورية ويحدد تشكيل كل منهما واختصاصاته قرار من رئيس الجمهورية.

وقد صدر فى 23 سبتمبر 1971 القرار الجمهورى رقم 2418 لسنة 1971 بانشاء المجالس القومية المتخصصة وحددت المادة الأولى من هذا القرار مهمة هذه المجالس القومية واعداد الدراسات الشاملة المتعلقة بها ".

وحددت نفس المادة عدد المجالس التى تنشأ وهى ستة مجلس[1] ، وطبقا لنص المادة الثالثة يتمتع كل مجلس بالشخصية الاعتبارية وتنشأ له موازنة خاصة فى إطار الموازنة العامة للدولة.

وحددت المواد 9-14 من الباب الثانى من القرار بالتفصيل إختصاصات كل مجلس من المجالس القومية الستة التى أنشأها وتشمل هذه الاختصاصات بوجه عام إقتراح

---

1 - مجلس الأمن القومى، والمجلس القومى للانتاج، والمجلس القومى للخدمات، والمجلس القومى للتعليم والتكنولوجيا، والمجلس القومى لتنظيم الأسرة والدراسات العليا للاسكان، والمجلس القومى للثقافة والفنون والآداب.

السياسة العامة لدولة ومتابعة تنفيذها فى مجالات تأمين سلامة البلاد داخليا وخارجيا، والاقتصاد وتنمية القدرة الانتاجية، والخدمات والتنسيق والتعاون بين أجهزة الخدمات المختلفة بما يحقـق زيادة فاعليتهـا وتحقيـق أهـدافها وتنسـيق الامكانيـات المختلفـة بمـا يحقـق فاعليتهـا وتحقيـق أهدافها، وتنمية لامكانيـات القوميـة فى مجـالات التعلـيم والتكنولوجيـا، وتنظـيم الأسرة وتـوفير المناخ المناسب للحد من تزايد السكان، وتنمية الامكانيات القومية فى مجـالات الثقافـة والفنـون والآداب.

ويلاحظ أن نصـوص المـواد التـى حـددت اختصاصـات المجـالس القوميـة المتخصصـة لم تشر صراحة إلى السياسة العامة للدولة فى مجالات الإدارة، إلا أنه يمكن القول مع ذلك بأن النص أشار إلى أن اختصاص المجالس المنشأة يشمل مجالات الاقتصاد وتنميـة القـدرة الانتاجيـة والخـدمات والتنسيق بين أجهزة الخدمات المحلية بما يحقق زيادة فاعليتها ويحقق أهدافها وهذه كلها أمور تدخل فى نطاق التنمية ولها علاقة بالسياسة الإدارية للدولة.

وإذا كان من الجائز القـول تبعـاً لـذلك لأن اختصـاص المجـالس القوميـة المتخصصـة بشـمل السياسة الإدارية، إلا أننا نرى مع ذلـك أن هـذا الاختصـاص وأن كـان يشـمل الاتجاهـات العليـا للسياسة الادارية بما ينفق مع خطوط السياسة العامة للدولة فى المجالات القوميـة المشـار إليهـا صراحة فى النفوس. لا أنه لا يشمل تحديد خطوط السياسة الادارية بالتفصيل الذى يجعلها قابلة للتفيذ. ذلك لأن السياسة الادارية يغلب عليها الطـابع الفنـى والعلمـى ولهـذا فمـن الأفضـل أن يعهد برسمها فى صورتها التفصيلية إلى جهاز متخصص فى التنظيم والادارة.

وعلى هذا نرى أنه يرغم إنشاء المجالس القومية المتخصصـة فـإن إقـتراح الخطـوط الرئيسـية للسياسة الادارية بالتفصيل لا يزال من اختصاص الجهاز المركزى للتنظيم والادارة كما سنبين ذلك بالايضاح الكافى فى موضعه.

الجهاز المركزى للتنظيم والادارة

فى سنة 1964 رؤى أن الأمر أصبح يتطلب مع اتساع ميدان عمل الدولة زيادة العناية بتطوير مستوى الخدمة وإصلاح الجهاز الادارى عن طريق إعادة تنظيمه على أسس علمية سليمة. ولتحقيق هذه الأهداف ألغى المشرع قانون نظام موظفى الدولة رقم 210 لسنة 1951 وأحل محله قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 46 لسنة 1964. ورؤى أن ديوان الموظفين بالحالة التى كان عليها لا يستطيع ملاحقة التغييرات الجذرية التى حدثت فى أجهزة الدولة فاتجه التفكير إلى إنشاء جهاز فنى جديد يعمل فى سبيل تحقيق الاصلاح الادارى المنشود والنهوض بمستوى الخدمة المدنية وتنشيطها، وأنشئ هذا الجهاز فعلا بالقانون رقم 118 لسنة 1964 باسم "الجهاز المركزى للتنظيم والادارة"، وحدد قانون إنشاء الجهاز إختصاصاته وهى على نوعين:

النوع الأول: يتعلق بشئون الموظفين على إختلاف موضوعاتها وتشمل تطوير نظام الخدمة ورسم سياسة وخطط تدريب العاملين وإقتراح سياسة المرتبات والعلاوات والبدلات ودراسة مشروعات الميزانيات فيما يتعلق باعتمادات العاملين وعدد الوظائف ومستوياتها ودرجاتها...الخ.

النوع الثانى: يتعلق بتنظيم الجهاز الادارى. وقد عبر عنه المشرع فى الفقرتين التاسعة والعاشر من المادة الخامسة من القانون بالصيغة الآتية:

الفقرة التاسعة" رسم سياسة الاصلاح الادارى وخططه وإقتراح الوسائل اللازمة لتنمية ونشر الوعى التنظيمى والارتفاع بمستوى الكفاية القيادية والادارية وكفاءة الأداء".

الفقرة العاشرة"إبداء الرأى الفنى وتقديم المعاونة فى عمليات التنظيم وتبسيط الإجراءات وتحسين وسائل العمل".

وبالنسبة لإختصاص الجهاز المركزى للتنظيم والادارة بالنسبة لتنظيم الجهاز الادارى وإقتراح سياسة الاصلاح الادارى يلاحظ أن هذا الاختصاص كان مقرر أيضا بصريح النص لديون الموظفين. غير أن نصوص قانون إنشاء الجهاز المركزى للتنظيم والادارة فى هذا الشأن جاءت أكثر شمولاً وايضاحا وتحديداً من نصوص قانون ديوان الموظفين.

وقد ورد النص على هذا الاختصاص فى الفقرة الأخيرة من المادة الثانية مـن قـانون الـديوان[1] وفى الجمهورى رقم 1663لسنة 1960[2].

ونص على نفس الاختصاصات بالنسبة للجهاز المركزى للتنظـيم والادارة فى المـادتين الخامسـة والسادسـة مـن قـانون إنشـاء الجهـاز وفى القـرار الجمهـورى. الصـادر فى شـأن تنظـيم وتحديـد اختصاصات الادارات المركزية للتنظيم (المادة الثانية منه)[3].

ويتبين بوضوح من مجموع هذه النصوص المشار إليهـا أن للجهـاز المركـزى للتنظـيم والإدارة إختصاصاً أصيلا فى شئون الاصلاح الادارى سواء فيما يتعلق بإصلاح شئون الموظفين أو إصلاح بناء الجهاز الإدارى وأساليب العمل فيه، وأن اختصاص الجهاز المركزى فى هذا الشأن أوسع نطاقا.

نص البند 4 من القرار الجمهورى الذى يحدد اختصاص الادارة المركزية للتنظيم:

أ-رسـم سياسـة الاصـلاح الادارى وخططـه وإقـتراح الوسـائل اللازمـة لتنميـة ونشر الـوعى التنظيمى والارتفاع بمستوى الكفاية القيادية والادارية وكفاءة الأداء.

ب-إبداء الرأى الفنـى وتقـديم المعاونـة فى عمليـات التنظـيم وتبسـيط الاجـراءات بـالأجهزة المختلفة وتحسين وإجراءات العمل بها.

---

1 - ورد هذا النص فى الصيغة الآتية: " وعلى وجه العموم يخـتص الـديوان بـالنظر فى نظـام العمـل الحكـومى ووضع الاقتراحات المؤدية لضمان سير الأعمال على وجه مرض".
"وله فى سبيل ذلك كله ندب من يرى من موظفيه لإجراءات الابحاث اللازمة فى الوزارات والمصالح العامة ولـه حق طلب البيانات التى يرى لزوما لطلبها.

2 -لا تكاد تختلفى صيغة القرار الجمهورى فى هذا الشأن عن الصيغة التى وردت فى ختام المادة الثانية من القانون.

3 -ورد النص فى المادة الخامسة من القانون فى الفقرات 3،9،10 فى الصيغة الآتية: نص الفقرة الثالثة من المـادة الخامسة من القانون: "تطوير نظم شئون الخدمة المدنية لتحقيق وحدة المعاملـة والاشـتراك فى دراسـة كيفيـة توفير الرعاية الصحية و الاجتماعية مع الجهات المختصة". نص الفقرة التاسعة من المادة الخامسة من القانون: "رسم سياسة الاصلاح الادارى وخططه وإقتراح الوسائل اللازمة لتنمية ونشرالوعى التنظيمى والارتفاع بمسـتوى الكفاية القيادية والادارية وكفاءة الأداء. نص الفقرة العاشرة من المادة الخامسة من القانون:
"إبداء الرأى الفنى وتقديم المعاونة فى عمليات التنظيم وتبسيط الاجراءات وتحسين وسائل العمل".
ونص على نفس الاختصاص فى المادة 2فقرة ج بند1 من القرار الجمهورى المشار إليه فى الصيغة الآتية:
"متابعة التطورات الحديثة فى شئون الخدمة والقيام بالدراسات اللازمة لتطوير نظمهـا بمـا يتفـق مـع التطـور الاجتماعـى والاقتصادى فى الدولة والاتصال بالهيئات العلمية المحلية والدولية التى تقوم بنشاط مماثل للإفادة من تجاربها وخبراتها".

جـ -وضع الأنماط التنظيمية فى الأجهزة المختلفة فى جميع المستويات ووضع معدلات الأداء المناسبة وننشرها للاسترشاد بها فى تنظيم هذه الأجهزة وتحديد القوى العامله بها ووضع ميزانياتها.

د-مراجعة مشروعات إنشاء الأجهزة الجديدة أو إعادة تنظيم أو تعديل اختصاصات الأجهزة القائمة قبل إعتمادها من السلطة المختصة.

هـ-إعداد وابداء الرأى فى مشروعات القوانين واللوائح المتعلقة بالنواحى التنظيمية والإدارية ومراجعة سائر القوانين بغرض العمل على تطويرها وتنسيقها.

و-معاونة وحدات التعليم فى الأجهزة المختلفة وتدريب العاملين بها والتفتيش الفنى على أعمالها وإعداد تقارير بنتائج التفتيش لإرسالها إلى رؤساء هذه الأجهزة.

ز-متابعة البحوث والتطورات الحديثة لتحسين وسائل العمل وتبسيط الاجراءات والاتصال بالهيئات العلمية والمحلية الدولية التى تقوم بنشاط مماثلى للإفادة من تجاربها وخبراتها وأكثر تحديداً من الاختصاص الذى كان مقرراً لديوان الموظفين فى هذا الشأن.

وإذا كانت النصوص السابق الاشارة إليها تقرر للجهاز المركزى للتنظيم والإدارة اختصاصاً أصيلا فى العمل لتحقيق الإصلاح الإدارى، فانه يبدو مع ذلك أن هذه النصوص بصيغتها الحالية يمكن أن تثير الشك حول اختصاص هذا الجهاز بالنظر فى إعادة تنظيم الجهاز الإدارى والنظر فى إصلاح الأجهزة الرئاسية كجهاز رئاسة الجمهورية ورئاسة الوزراء والنظر فى تحديد عدد وشكل الأقسام الادارية الرئيسية،(الوزارات والمؤسسات العامة والهيئات العامة).

ذلك لأنه يتبين من مجموع القانون الصادر بانشاء الجهاز المركزى للتنظيم والادارة والقرار الجمهورى الصادر فى شأن تنظيم وتحديد اختصاصات الادارات المركزية بالجهاز أن ثمة تركيزاً على اختصاص الجهاز باصلاح الأجهزة الإدارية القائمة فعلا أى إصلاح نظام الأقسام الادارية القائمة فعلا، سواء أكانت وزارات أو مؤسسات أو هيئات عامة، وأن هذا الاختصاص لا يشمل النظر فى أساس بناء الجهاز الادارى للدولة ولا يشمل تنظيم الأجهزة المركزية الرئيسية كرئاسة الجمهورية ورئاسة الوزراء.

وقد يقال فى تأييد هذا الاتجاه أن اختصاص الجهاز المركزى للتنظيم والادارة فى هذه الناحية لا يتجاوز ما ورد فى الفقرة الثانية من المادة السادسة من قانون إنشاء الجهاز التى نصت على حق الجهاز فى " مراجعة مشروعات إنشاء الأجهزة الجديدة وإعادة تنظيم أو تعديل اختصاصات أجهزة قبل قائمة من اعتمادها من السلطة المختصة وابداء الرأى فى اللوائح المتعلقة بسير وتنظيم العمل".

ولكننا نرى أن إصلاح الأجهزة الادارية القائمة مرتبط كل الارتباط بالأسس التى يقوم عليها بناء الجهاز الادارى كله وأن تحقيق الاصلاح بالنسبة للاجهزة الادارية المختلفة يتوقف على سلامة بناء وتكوين الأجهزة المركزية الرئيسية التى تتولى رسم السياسة الادارية لهذه الأجهزة كما تتولى الاشراف عليها وتوجيهها ومراقبتها.

ولهذا نرى أن إختصاص الجهاز المركزى للتنظيم والادارة يشمل أو يجب أن يشمل النظر فى الأسس التى يقوم عليها بناء الجهاز الادارى وتقديم المقترحات فى شان تنظيم الأجهزة المركزية الرئيسية فى الدولة. وفى إعتقادنا أن نص الفقرة الخامسة من المادة الثانية من قانون إنشاء الجهاز المركزى للتنظيم والادارة التى تنص على اختصاص الجهاز المركزى" برسم سياسة الاصلاح الإدارى..."، وفى اعتقادنا أن هذا النص يؤيد هذا الرأى.

وإذا لاحظنا أن الجهاز المركزى فى مباشرته لهذا الاختصاص لا يعدو أن يكون جهازاً فنيا يقدم آراء فنية مدروسة ليس لها قوة إلزامية، فان الأمر فيما يتعلق بمنح الجهاز المركزى حق النظر وإبداء الرأى الفنى فى الأساس التى يجب أن يقوم عليه بناء الجهاز الادارى كله لا يمكن أن يكون مثار خوف أو إعتراض.

وحدات التنظيم والإدارة
ومديريات شئون العاملين ووحدات التدريب

أولا: وحدات التنظيم والإدارة:

يستفاد من المذكرة التى قدمها الاستاذ محمود مصطفى حسن وكيل ديوان الموظفين إلى حلقة بحث المشاكل الادارية المقارنة التى عقدت بمعهد الادارة بالقاهرة فى المدة من 21 إلى 29 إبريل سنة 1959 أن ديوان الموظفين أنشأ مثل هذه الهيئة فى " الجمهورية العربية المتحدة"، وإنها كانت تتكون عند إنشائها من إدارة مركزية تضم خمسة عشر عضواً من موظفى الديوان الذين تلقوا دراسات فى التنظيم وطرائق العمل ومن وحدات محلية تشكل من موظفين من الوزارات والمصالح لا يقل عددهم عن اثنين لكل وزارة، وصدرت فعلا قرارات وزارية بإنشاء هذه الوحدات المحلية فى معظم الوزارات غير أنه يبدو أن هذا النظام لم يترك أثراً يدل على مصيره بعد الغاء الديوان.

وبعد إنشاء الجهاز المركزى للتنظيم والادارة بمقتضى القانون رقم 118 لسنة 1964 الصادر فى 21 مارس سنة 1964 صدر قرار رئيس الوزراء رقم 95 لسنة 1965 بانشاء وتحديد اختصاصات وحدات التنظيم والادارة فى الوزارات والمحافظات والمؤسسات العامة. وفى 14 يونيو سنة 1966 صدر قرار رئيس الوزراء رقم 2049 لسنة 1966 بانشاء وحدات التنظيم والادارة بمكاتب نواب رئيس الوزراء والوزارات والمحافظات والهيئات العامة والمؤسسات العامة هو تحديد تنظيمها واختصاصاتها. ونصت المادة السابعة من هذا القرار على الغاء القرار السابق رقم 95 لسنة 1965.

ونصت المادة الأولى من هذا القرار(رقم 2049 لسنة 1966) على أن تنشأ بكل وزارة أو محافظة أو مؤسسة عامة أو هيئة عامة وكذلك فى كل جهة إدارية من نفس المستوى وحدة للتنظيم والادارة.

ونصت المادة الثانية على أن وحدة التنظيم والادارة تتبع رئيس الجهة المنشاة بها وتحدد الاختصاصات التفصيلية والعناصر المكونه لبنائها التنظيمى ومقرراتها بقرار منه.

ونصت المادة الرابعة على أن يتكون البناء التنظيمى لوحده التنظيم والادارة من ثلاثة عناصر أساسية يستقل كل منهما عن الآخر مع وجود العلاقة التنسيقية بين أعمالها. وهذه العناصر كما حددتها المادة هى:

أ-عنصر التنظيم.

ب-عنصر ترتيب الوظائف وتخطيط القوى العاملة.

جـ-عنصر التدريب.

وحددت المادة الخامسة من القرارا اختصاصات وحدة التنظيم والادارة بالتفصيل بالنسبة للعناصر الثلاثة السابقة(التنظيم، ترتيب الوظائف، والتدريب).

غير أنه يلاحظ لصريح النص أن وحدة التنظيم والادارة لا تنفرد وحدها بمباشرة الاختصاصات التى أوردها النص ولكنها تختص بها، بالاشتراك مع كافة الأجهزة المعينة بالجهة التابعة لها.....

وقد حدد القرار علاقة هذه الوحدات بالجهاز المركزى للتنظيم والادارة على الوجة الآتى:

أولاً: فيما يتعلق بالاختصاصات التى يشملها عنصر التنظيم أورد القرار هذه الاختصاصات فى فقرات متعددة ومتتالية ونص فى الفقرة الأخيرة من هذه الفقرات (الفقرة و) على ما يلى:

"التعاون مع الادارة المركزية للتنظيم بالجهاز المركزى للتظيم والادارة".

ثانياً: فيما يتعلق بالاختصاصات التى يشملها عنصر ترتيب الوظائف وتخطيط القوى العاملة أورد القرار هذه الاختصاصات بالتفصيل على فقرات متتالية ونص إحدى الفقرات (فقرةأ) على ما يلى:

"إعداد نظام ترتيب الوظائف على أساس واجباتها ومسئولياتها وتحديد المؤهلات اللازمة لشغلها بمراعاة التعليمات التى تصدرها الادارة المركزية لترتيب الوظائف بالجهاز المركزى للتنظيم والادارة فى هذا الشأن".

ثالثا: فيما يتعلق بالتدريب أورد القرار اختصاص وحدة التنظيم والادارة فى فقرات متتالية ونص فى الفقرة(د) منها على ما يلى:

" الاتصال بالإدارة المركزية للتدريب بالجهاز المركزى للتنظيم والادارة لتحقيق التنسيق اللازم بين خطط النشاط التدريبى بالجهة الادارية وتختلف أجهزة الدولة".

ويتبين بوضوح من مراجعة نصوص القرار الصادر بانشاء وحدات التنظيم والادارة أن اختصاص هذه الوحدات يكاد يشمل معظم اختصاصات الجهاز المركزى للتنظيم والادارة من الناحية الموضوعية، وأن هذه الوحدات تباشر اختصاصاتها"لإشتراك مع كافة الأجهزة المعينة بالجهة التابعة لها ".

وواضح أن الإشارة إلى الجهات المعينة هنا لا تشمل الجهاز المركزى للتنظيم والادارة كما يتبين أن صلة هذه الوحدات بالجهاز المركزى للتنظيم والادارة واهية إلى أقصى حد فهى لاتتعدى التعاون مع الادارة المركزية للتنظيم ومراعاة تعليمات الجهاز التدريب.

وعلى هذا الأساس وطبقاً لهذه النصوص لا يمكن أن يعتبر الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة هو الجهاز الأم (الأصلى) بالنسبة لوحدات التنظيم والإدارة.

وفضلا عن هذا يتبين من البحث الميدانى الذى أعده ثلاثة من أعضاء الادارة العامة للبحوث فى الجهاز المركزى للتنظيم والادارة فى شهر سبتمبر سنة 1975[1] أن من بين مجموع الوحدات التى ساهمت فى البحث الميدانى المذكور وعددها 79-20 وحدة تنبع الرئيس الأعلى فى المحليات وهو المحافظة بنسبة 25.3%، 6 وحدات تتبع وكيل الوزارة لشئون الاصلاح الادارى بنسبة 7.6% ، 53 وحدة تتبع سكرتير عام المحافظ بنسبة 67.1%.

ومعنى هذا أن وحدات التنظيم والادارة فى المحليات لا تتبع جهة رئاسية واحده.

ويتبين من هذا البحث كذلك أن أمام هذه الوحدات معوقات كثيرة تحول دون فيامها بواجباتها. وهى كما حددها البحث عدم توافر البيانات-عدم دقة البيانات-نقص الأدوات والأجهزة-عدم وجود قائمة مخصصة للتدريب-عدم توافر مكاتب العاملين-كثرة التغيرات فى الاختصاصات-الحاجة إلى متخصصين فى التنظيم.

1 -للدكتور عبد الفتاح حسن وقت إن كان نائباً لرئيس الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة فضل مساعدتنا فى الاطلاع على هذا البحث وعلى كثير من البيانات والمذكرات ذات الصلة بموضوع دراستنا فى هذا الكتاب ويسرنا أن نسجل له هنا خالص الشكر والتقدير.

ثانيا: مديريات شئون العاملين:

"أنشئت فى سنة 1974-بمقتضى القرار الجمهورى رقم 937 لسنة 1974-مديريات شئون العاملين بالمحافظات، ويشمل اختصاصها طبقا لنص المادة الأولى من القرار" التخطيط والإشراف والتوجيه والمتابعة بالنسبة لكل ما يتعلق بشئون العاملين المدنيين وتنفيذ قوانين الخدمة المدنية فى دائرة المحافظة كما يشمل التوجيه والتنسيق بين وحدات شئون العاملين الموجودة فى المحافظة والمدن والقرى ومديريات الخدمات وفروعها الموجودة داخل نطاقها".

وطبقا لنص المادة الثانية من القرار يشمل اختصاص مديرية شئون العاملين بالمحافظة" القيام بالدراسات والبحوث فى مجالات الخدمة المدنية فى ضوء الظروف البيئية واقتراح السياسات والخطط اللازمة فى هذا الشأن ومباشرة تنفيذها بعد إعتمادها من السلطة المختصة وإصدار التعليمات اللازمة لهذا التنفيذ إلى جميع وحدات شئون العاملين فى دائرة المحافظة" (الفقرة أ).

كما يشمل اختصاصها" وصف وترتيب الوظائف وإعداد مشروع موازنة الوظائف ومتابعة تنفيذها طبقا لتعليمات وزارة المالية والقرارات التى يصدرها الجهاز المركزى للتنظيم والادارة فى هذا الشأن".

وفيما يتعلق بتحديد الصلة بين مديريات شئون العاملين بالمحافظات والجهاز المركزى للتنظيم والإدارة نصت المادة الرابعة من القرار الجمهورى على أن شغل وظائف مديرى مديريات شئون العاملين بالمحافظات ووكلائها يكون بقرار من رئيس الجهاز المركزى للتنظيم والادارة بالإتفاق مع المحافظ المختص وتدرج فئات وظائفهم بموازنة الجهاز.

وظاهر أن هذا النص وغيره من النصوص التى تضمنها القرار الصادر بإنشاء مديريات شئون العاملين بالمحافظات يربط هذه المديريات بالجهاز المركزى للتنظيم والادارة بنوع من التبعية له أثره وفائدته خصوصاً إذا لاحظنا أن اختصاصات هذه المديريات لا تختلف كثيراً عن اختصاصات الجهاز المركزى للتنظيم والادارة فى نطاق المحافظات أى فى النطاق المحلى.

ثالثا: وحدات التدريب:

فى سنة 1974 صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 188 لسنة 1974 وهو يقضى بانشاء وحدة للتدريب فى كل وزارة أو مصلحة أو جهاز حكومى مستقل أو محافظة أو هيئة عامة أو مؤسسة عامة أو وحدة اقتصادية تابعة لها تختص "بالعمل على تنمية قدرات الأفراد العاملين بالجهة عن طريق اكسابهم المعلومات واالخبرات والمهارات والسلوك بما يمكنهم من أداء وظائفهم بكفاءة".

وعلى عكس وحدات شئون العاملين السابق ذكرها تبدو وحدات التدريب مستقلة عن الجهاز المركزى للتنظيم والادارة من حيث تكوينها ووضعها الوظيفى لأن إنشاءها يتم بقرار من رئيس الجهة الادارية التى تنشأ فيها طبقا لصريح نص المادة الأولى من قرار رئيس مجلس الوزراء.

غير أن هذه الوحدات ملزمة مع ذلك بتنفيذ قرارات الجهاز المركزى للتنظيم والادارة فيما يتعلق بالتدريب الادارى والتنمية الادارية(المادة الرابعة من قرار رئيس الوزراء) ويتبين من مراجعة نصوص القرار الجمهورى الصادر بانشاء مديريات شئون العاملين ومعه القرار الوزارى رقم 116 لسنة1974 الصادر من وزير الدولة للحكم المحلى والتنظيمات الشعبية بتاريخ 1974/12/1 فى شأن الاختصاصات التفصيلية لمديريات شئون العاملين، والقرار رقم 2049 لسنة 1966 الصادر من رئيس الوزراء بانشاء وحدات التنظيم والادارة والقرار رقم 188 لسنة 1974 الخاص بإنشاء وحدات التدريب-أن هناك ازدواجا فى الأجهزة وفى الاختصاص بالنسبة لعمليات تدريب الموظفين وترتيب الوظائف وأن الأمر يحتاج لإعادة النظر فى تحديد الأجهزة المختصة بهذه الشئون وتحديد اختصاصاتها بطريقة أكثر دقة تكفل القضاء على عيب الازدواج فى ظل النصوص الحالية [1].

1 - هذا ما قلناه فى دروس الدكتوراه التى ألقيت على طلبة الدراسات العليا فى العام الجامعى 1976-1977 (يناير سنة 1977) وقد عدلت النصوص المشار اليه بعد ذلك سوف نعود للكلام عن هذا الموضوع فيما بعد فى مصر عند الكلام عن مستقبل الأجهزةوالمعاهد التى أنشئت فى مصر لتحقيق الإصلاح الإدارى.

معهد الادارة العامة

أنشئ معهد الادارة العامة بالقانون رقم 657 لسنة 1954 وأعيد تنظيمه بالقرار الجمهورى رقم 213 لسنة 1963.

غير أنه يلاحظ أن قرار إعادة تنظيم المعهد لا يتضمن أية إشارة لاختصاص المعهد وتحديد الجهة الادارية المختصة بالاشراف على المعهد، وتشكيل مجلس الادارة، وحق أعضاء مجلس الادارة من غير موظفيه فى الحصول على بدل حضور الجلسات (خمسة جنيهات).

وقد نصت المادة الأولى من قانون إنشاء المعهد على الغرض من إنشاء المعهد وحددت هذه المادة دور المعهد واختصاصاته كما يلى:

" ......إعداد الموظفين العموميين إعداداً علمياً وعملياً على نحو يكفل الارتفاع بمستوى الادارة وتكون الدراسة به عن طريق المحاضرات وإعداد حلقات بحث ومناقشات واقعية فى أمور الادارة العامة وتشمل الموضوعات الآتية: "أصول الادارة العامة-الادارة العامة-الادارة المالية وأعمال المستخدمين واختيارهم-السياسة العامة والجهاز الحكومى-دراسات فى المسائل الاقتصادية-دراسات فى الميزانية ومسائل الضرائب والايرادات –القوانين الادراية-دراسة أمور التنظيم وطرائق العمل.

"وذلك بالاضافة إلى أمور وتدريب الموظفين على أداء أعمالهم عمليا.....".

ويبدو واضحا طبقا لهذا النص أن الدور الذى أريد لمعهد الادارة العامة أن يؤدية مقصور عل الموظفين ويشمل تدريس المواد المذكورة فى النص وغيرها من المواد التى يقرر مجلس الادارة إضافتها. وتدرس هذه المواد عن طريق المحاضرات والمناقشات وقاعات البحث، ويضيف النص فى ختامه تدريب الموظفين على أداء أعمالهم عمليا.

ولمعرفة حقيقة معهد الادارة العامة رجعنا إلى ما نشره المعهد عن "خطة المعهد التدريبية وبرامجها عن العام الدارسى 1966/65"[1]

1 -هذه الوثيقة الوحيدة-فى هذا الشأن-التى أمكن الحصول عليها .

وبالإطلاع على هذه الوثيقة يتبين:

أولا: أن البرامج التى تدرس فى المعهد ثلاثة أنـواع: بـرامج دوريـة، بـرامج متخصصـة وبـرامج خاصة.

والبرامج الدورية فى الخطة إثنان: البرنامج العام، وبرنامج الصف الاشرافى الأول.

والبرنامج العام[1] كما جـاء فى الخطـة برنـامج دورى هدفـه تنميـة طبقـة العـاملين فى الادارة الوسطى فى الجهاز الحكومى بقصد رفع كفايتهم فى المناصب القيادية التى يشغلونها.

وعن مستوى الدراسين فى هذا البرنامج تقول الخطة إنهـم شـاغلوا وظـائف مـديرى الادارات والمراقبين العاميين من الدرجة الخامسة إلى الثانيـة بشرط أن يكـون العامـل قـد قضى فى خدمـة الحكومة عشر سنوات على الأقل، ومدة الدراسة 24 أسبوعاً على فترتين:

الفترة الأولى عشرة (10) أسابيع تدرس فيها المواد الآتية:

المجتمع الاشتراكى العربى-أصول الادارة العامة-التنظيم الادارى-أساليب التحليـل الادارى-إدارة شئون العاملين-الادارة المالية-الميزانية العامة-علاقات إنسانية-التحليـل السـلوكى فى الادارة-طـرق البحث العلمى.

والفـترة الثانيـة مـدتها (12) إثنـى عشر أسـبوعا وفيهـا يـدرس موضـوعان مـن بـين ثمانيـة موضوعات[2] محددة للبحث ومادتين اختيارتين من بين أربعة موضوعات محددة لهذا الغرض[3] .

والبرامج المتخصصة فى الخطة هى أيضا اثنان. برنامج العـاملين فى مجـال التـدريب، وبرنـامج العاملين فى مجال التنظيم. ونكتفى هنا بعرض نظام البرنامج الأول منهما وهو برنامج العاملين فى مجال التدريب (على سبيل المثال).

الهدف من هذا البرنامج كما نقول الخطة، تدريب مجموعة منتقاه من العـاملين فى وحـدات التدريب بقصد إعداد أخصائين فى التدريب. ويشترط فى الدارسـين لهـذا البرنـامج أن يكونـوا مـن الحاصلين على مؤهلات عالية.

---

1 -نكتفى بعرض البرنامج العام على سبيل المثال .

2 - هذه الموضوعات هى: التنمية الاقتصادية والاجتماعية-تخطيط وتنمية القـوى العاملـة-إدارة الحكـم المحـلى-المهارات القيادية-عمليات التنظيم الادارى-الادارة والمجتمع-إدارة الموارد المالية-القطاع العام وعلاقته بالحكومة.

3 -المواد الأربعة الاختيارية هى: القانون الادارى-الاحصاء-العلاقات العامة-الادارة العامة المقارنة.

وأمضوا فى خدمة الحكومة أربع سنوات على الأقل منها سنة فى مزاولة العمل فى مجال التدريب ولا يشترط فيهم أن يكونوا متفرغين. ومدة الدراسة(9) تسعة أسابيع يدرسون فيها ست مواد هى:

الإدارة والمجتمع-دور التدريب فى تنمية القوى العاملة-تخطيط وتنفيذ البرامج التدريبية-العلاقات التدريبية-الطرق العامة للتدريب-إدارة المكتبات.

أما البرامج الخاصة فهى البرامج التى تعد لموظفى وزارة أو جهة إدارية معينة وفى خطة 1965-1966 التى تحت يدنا أربعة برامج خاصة: واحد لكل من النيابة الادارية، ووزارة الشئون الاجتماعية، ووزارة الخزانة،والسد العالى.

ونكتفى بأن نعرض فيما يلى نظام البرنامج الموضوع لوزارة الخزانة على سبيل المثال.

الهدف من هذا البرنامج الخاص كما تقول الوثيقة التى تحت يدنا هو الارتفاع بمستوى الأداء والكفاية والانتاجية للمستوى الاشرافى الأوسط ومدة البرنامج ثماينة أسابيع، وموضوع البرنامج (دراسات فى سبع مواد ومناقشات لمشاكل محددة فى موضوعين) [1].

ثانيا: أن مواد الدراسة كثيرة ونطاق الدراسة فى كل مادة متسع الأفق والوقت المحدد لهذه الدراسة قصير جداً بحيث يتعذر أن يتمكن الطالب من الالمام بموضوع الدراسة إلماما يكفى لتحقيق الغرض من الدراسة.

ثالثا: يشترط التفرغ فى قليل من البرامج أما أغلبها فلا يشترط فيه التفرغ ويترتب على عدم اشتراط التفرغ بالنسبة للكثيرمن البرامج أن تصبح الدراسة فى المعهد هامشية بالنسبة لعمل الوظيفة الأصلى وهو ما قد يؤثر على درجة عناية الدارس بالدراسة فى المعهد.

1 - المواد السبع هى: التخطيط المالى فى ظل النظام الاشتراكى-المفهوم الاشتراكى للنشاط الاقتصادى والاجتماعى-الأداة الحكومية والسياسية العامة للدولة-التطوير الادارى-مقومات وأساليب الادارة الناجحة-المفاهيم الحديثة للرقابة وأساليبها-نظام الادارة المحلية ومشاكل التطبيق. أما موضوعا المناقشة فهما المشكلات المالية والمشكلات الادارية والتنظيمية.

معهد الادارة المحلية

أنشئ هذا المعهد بالقرار الجمهورى رقم 1288 الصادر فى 8 يونية سنة 1967 بوصفة هيئة عامة مركزها القاهرة تتبع وزير الدولة للادارة المحلية.

وحددت المادة الأولى من القرار الغرض من المعهد كما يلى:

"إعداد العاملين فى مجال الادارة المحلية إعداداً علميا و عمليا على نحو يكفل الارتفاع بمستوى الادارة والانتفاع بكافة الامكانيات المتوفرة لدى الجهات الأخرى وتنسيقها".

ونصت المادة التالية على اختصاصات مجلس إدارة العهد.ومن بين ما يشمله هذا الاختصاص:

1-إنشاء مراكز التدريب التابعة للمعهد.

2-تعيين أعضاء هيئة التدريس.

3-إختبار المتفوقين.

4-تحديد المواد العلمية للبرامج التدريبية والأبحاث التى يقوم بها المعهد. ويستفاد من نص المادتين الأولى والثانية المشار إليهما أن رسالة المعهد هى الارتفاع بمستوى الادارةفى مجال الادارة المحلية، وأنه فى سبيل إعداد العاملين فى مجال الادارة المحلية يقوم المعهد بأوجه النشاط الآتية:

1-تدريس المواد التى يحددها مجلس الادارة عن طريق أعضاء هيئة التدريس الذين يعينون لهذا الغرض.

2-إجراء البحوث فى مجال الادارة المحلية عن طريق الباحثين.

3-تدريب العاملين فى مجال الادارة عن طريق مراكز تدريب تنشأ لهذا الغرض.

المعهد القومى للادارة العليا

أنشئ هذا المعهد بقرار رئيس الجمهورية رقم 1517 لسنة 1961 باعتبراه مؤسسة عامة، وبعد صدور القانونين الخاصين بالمؤسسات العامة والهيئات العامة رقمى 60 و61 لسنة 1963 صدر القرار الجمهورى رقم 1128 لسنة 1963 باعتبار المعهد القومى للإدارة العليا هيئة عامة فى تطبيق أحكام القانون رقم 61 لسنة 1963، وحددت أغراض المعهد فى المادة الثامنة من قرار إنشاءه على الوجة الآتى:

أ-"القيام بالبرامج العلمية والتدريبية وغيرها من وجوه النشاط التى تخدم هدف تنمية الإدارة وتأهيل المدربين على مختلف المستويات وفى مختلف التخصصات ورفع مستوى الكفاءة الادارية فى كل من القطاعين العام والخاص فى جمهورية مصر العربية".

ب-القيام بالبحوث فى ميادين إدارة الأعمال يؤدى إلى زيادة المعرفة بامكانيات إستخدام الطريقة العلمية فى الادارة والتنظيم.

جـ-تقديم خدمات الاستشارت والخبرة بما يساهم فى حل مشاكل الادارة الفعلية فى مختلف ميادين الوظيفية.

د-تقديم الخدمات والمعونات الفنية فى هذه المجالات للدول التى تشترك مع جمهورية مصر العربية فى علاقات تصل بأغراض المعهد.

ويستفاد من نص المادة الثانية من قرار إنشاء المعهد ونص المادة الثالثة التى تحدد الوسائل التى يمكن أن يلجأ إليها المعهد فى تحقيق أغراضه أن نشاط المعهد يشمل القيام بالبرامج العلمية والتدريبية التى تخدم التنمية الادارية والقيام بالبحوث التى تؤدى إلى التعريف بالطريقة العلمية للتنظيم والادارة وتقديم الخبرة والاستشارات فى هذا المجال للقطاعين العام والخاص للدول بالشروط التى يحددها النص.

وأوضح من القرار الجمهورى أن عمل المعهد محصور فى نطاق المشروعات الخاصة مشروعات المؤسسات العامة والشركات العامة التى تمثل القطاع العام فى مصر بمعنى أن نشاطه لا يتناول الجهاز الادارى الحكومى للدولة (الوزارات والهيئات العامة والادارة المحلية).

كما أن ما يقوم به من برامج وبحوث مقصور على ما بعد من هذه البرامج والبحوث فى ضوء علم إدارة الأعمال.

ويستفاد من هذين النصين كذلك أن نشاط المعهد يشمل العمل بكل الوسائل على تكوين العدد الكافى من الخبراء فى مسائل التنظيم والادارة الذين يعتمد عليهم المعهد فى تحقيق أغراضة.

وتشمل مهمه المعهد تدريب القيادات الادارية فى المؤسسات والشركات وخبراء التنمية الادارية عن طريق إعداد برامج تدريبية يجتمع فيها المديرون" يتبادلون الخبرة فيما بينهم ويصلون بالممارسة الموجهة إلى اكتساب القدرات والمعلومات اللازمة لرفع كفايتهم القيادية وتدعيم قدرتهم على قيادة تنظيماتهم نحو النمو السريع الرشيد"[1].

والطريقة التى يتبعها المعهد فى برامج التدريب تشمل أساساً دراسة الحالات وحل المشكلات والاضطلاع بالأدوار فى المباريات الإدارية، كما تشمل إعداد البحوث ونشرها، أما المحاضرات فلا يلجأ إليها إلا فى حدود ضيقة[2]، ويتفرغ المديرون من أعمالهم طوال فترة البرنامج، ولا يتجاوز هذه المدة بأى حال ثمانية شهور وهى غالبا أقل من ذلك بكثير[3].

(1) - أنظر الكتاب الذى أصدره المعهد القومى بعنوان: " المعهد القومى للادارة العليا فى 10 سنوات" ص 17.
(2) -نفس المرجع ص 17.
(3) - لم يتضمن الكتاب الذى نشره المعهد تحديداً لمدة هذه البرامج أ،ظر بصفة خاصة 27.

المعهد القومى للتنمية الإدارية

أنشئ هذا المعهد فى سنة 1971 بالقرار الجمهورى رقم 2281 فى صورى إدماج المعاهد الثلاثة التى كانت قائمة قبل ذلك (معهد الادارة العامة ومعهد الادارة المحلية والمعهد القومى للادارة العليا) فى معهد واحد.

وقد قام الادماج على أساس أن المبادئ والمفاهيم والنظريات الادارية هى مبادئ عامة شاملة تتفق فى جوهرها وإن اختلفت فى التطبيق وأنه لهذا السبب لا يلزم إنشاء معاهد متعددة لأنواع النشاط المختلفة وإنما يكتفى لتحقيق التنمية الادارية المطلوبة تطويع النظريات لمختلف المواقف دون حاجة لقيام أجهزة متخصصة لكل نوع[1] .

والهدف الأساسى الذى يعمل المعهد لتحقيقه هو إعداد وتكوين القيادات الادارية ويعمل المعهد فى سبيل تحقيق أهدافه عن طريق إعداد برامج مختلفة للادارة العليا[2] ، والادارة الاشرافية[3] ، والإدارة المحلية[4] ، وتنقسم البرامج إلى قسمين رئيسيين برامج عامة وبرامج متخصصة.

فالبرامج العامة بالنسبة للادارة العليا والادارة التنفيذية تستهدف التثقيف الاقتصادى والاجتماعى والسياسى العام والتعريف بواجبات ومسئوليات الادارة العليا وتتناول الدراسة فى هذه البرامج دراسات متعددة فى الموضوعات الرئيسية الآتية:

1-البيئة والادارة ومن أمثلة الدراسات فى هذا الموضوع النظم السياسية المقارنة والادارة-دور الحكومة ووظائفها وتطورها-الرقابة على أداء الجهاز الحكومى.

2-سياسات الاستهلاك والاستيراد والتصدير، ومن أمثلة الدراسات فى هذا الموضوع التسويق-التسعير-الائتمان.

3-مشاكل التمويل فى الدول النامية مثل مصادر التمويل وخصائصها-استخدامات رأس المال-استهلاك رأس المال.

1- انظر خطة التدريب التى أعدها المعهد القومى للتنمية الادارية لعام 1975 وبصفة خاصة"مقدمة منهج المعهد فى إعداد وتكوين القيادات الادارية ص 10،11.

2 -برامج للمديرين العرب فى ج.م.ع وشاغلى وظائف المستوى الوظيفى الأول.

3 -برامج المستوى الإشرافى الأول (رؤساء الأقسام ومن فى حكمهم).

4 -برامج لأعضاء المجالس المحلية ولرؤساء وسكرتيرى المجالس المحلية.

4-التحليل المالى والتخطيط للاستثمار ومن أمثلة الدراسات هنا: الموازنة العامة للدولة كأداة للتخطيط.

5-المحاسبة الادارية وتشمل أنواع الموازنات واستخداماتها-أنواع التكاليف-مشاكل الرقابة على النشاط الاقتصادى.

6-بحوث العمليات وتشمل إتخاذ القرارات فى ظروف عدم التأكد –الحاسب الالكترونى-مشاكل الرقابة على النشاط الاقتصادى.

وتشمل البرامج العامة لعام 1975علاوة على الدراسات السابقة ندوات يشترك فيها كبار المسئولين من القطاع العام حول التضخم السكانى وتنظيم الأسرة، ومشاكل التعليم ، ومشاكل إدارة الخدمات والشكاوى، ومشاكل القربة والتنمية الاجتماعية والانتاج الاقتصادى والمشاكل الاقتصادية المعاصرة.

أما البرامج المتخصصة فتوجه إلى رجال الادارة العليا والتنفيذية ممن يكون لديهم الاستعداد المناسب للقيام بالتحليل الكمى، ومن أمثلة هذه البرامج برنامج المراجعة الداخلية، وبرنامج التكاليف، وبرنامج تقسيم المشروعات الصناعية

والبرامج العامة للادارة الاشرافية تستهدف تنمية مهارات قادة المستوى الاشرافى الأول فى الوزارات والمصالح والمؤسسات والهيئات العامة ورفع قدراتهم الادارية وصقل خبراتهم وتحقيق تجاربهم مع قادة الادارة الوسطى(نفس المرجع ص 35-40، 47).

وهذه البرامج موجهة لرؤساء الأقسام ومن فى حكمهم من الدرجتين السادسة والخامسة الذين قضوا فى الخدمة العامة خمس سنوات على الأقل.

أما البرامج المتخصصة فمن أمثلتها فى خطة المعهد لسنة 1975 برنامج التنظيم وتبسيط الإجراءات والهدف منه إعداد اخصائين فى التنظيم الادارى وبرنامج ترتيب الوظائف

وتشمل برامج الادارة المحلية دراسات فى موضوعات متصلة بالإدارة المحلية ومن أمثلتها النظم المقاربة للحكم المحلى، وتعمير المدن، إدارة شئون المجالس المحلية.

والسمة المميزة لجميع هذه البرامج على اختلاف أنواعها أنها مؤقتة تستغرق مدة قصيرة تتراوح فى الغالب بين عشرة أسابيع وأربعة أسابيع والاشتراك فيها اختيارى مقابل اشتراك مالى يصل فى بعض الحالات إلى مائتى جنيه ويتراوح فى الغالب بين

50-25 جنيه ويشترط فيها جميعا التفرغ الكامل وبعضها برامج مقيمـة(أنظـر فى كـل مـا تقـدم خطة المعهد فى السنوات 1974 ،1975 ، 1976).

النيابة الإدارية والرقابة الإدارية

أنشئت النيابة الادارية لأول مرة فى مصر بالقانون رقم 480 لسنة 1954 وكان الغرض من إنشائها كما تقول المذكرة الإيضاحية توحيد إدرات التحقيق والشكاوى بالوزارات والمصالح والهيئات المستقلة وضمان حيدة القائمين بالتحقيقات الإدارية واستقلالهم وفتح مجال الترقى أمامهم.

وقد أعيد تنظيم النيابة الإدارية بالقانون رقم 117 لسنة 1958 وكانت النايبة الادارية من حيق التكوين تنقسم إلى قسمين رئيسين:

قسم الرقابة وقسم التحقيق، وتمشياً مع هذا التقسيم كان اختصاص النيابة الإدارية يشمل أمرين: الأول الرقابة والتحرى عما يكون قد وقع من اهمال أو تقصير، والثانى التحقيق مع الموظفين الذين ينسب إليهم الخطأ أو التقصير.

غير أنه فى مارس سنة 1964 وقبل إعلان دستور 24 مارس سنة 1964 صدر القانون رقم 54 لسنة 1964 بإعادة تنظيم الرقابة الإدارية، وطبقا لصريح نص المادة الأولى من هذا القانون أصبحت الرقابة الإدارية هيئة مستقلة.

ويشمل اختصاص النيابة الإدارية فى صورتها الأصلية كما نص عليه فى القانون رقم 117 لسنة 1958 قبل فصل الرقابة الإدارية عنها، مايلى:

1-إجراءات الرقابة والتحريات اللازمة للكشف عن المخالفات المالية والإدارية وهذا هو اختصاص الرقابة كما هو ظاهر.

2-فحص الشكاوى التى تحال إليها من الرؤساء المختصين أو من أى جهة رسمية عن مخالفة القانون أو الاهمال فى أداء واجبات الوظيفة.

3-إجراء التحقيق فى المخالفات الإدارية والمالية التى يكشف عنها إجراء الرقابة وفيما يحال إليهامن الجهات الإدارية المختصة وفيما تتلقاه من شكاوى الأفراد والهيئات التى يثبت الفحص جديتها.

4-مباشرة الدعوى التأديبية ضد الموظفين المعينين على وظائف قائمة، وقد يفهم من مراجعة المذكرة الايضاحية لمشروع القانون رقم 117 لسنة 1958 الخاص بإعادة تنظيم النيابة الإدارية أن الحكومة كانت تنظر للنيابة الإدارية بقسميها(الرقابة والتحقيق) بإعتبارها من الأجهزة التى أنشئت لتحقيق الإصلاح الإدارى.

وذلك لأننا نقرأ فى هذه المذكرة ما يلى:

"إصلاح أداة الحكم هدف أساسى من أهداف الحكومة، وتحقيقا لهـذا الهـدف يجـب أحكـام الرقابة على الموظفين فى قيامهم على تنفيذ القوانين على نحو يكفل تحقيق الصـالح العـام وأخـذ المقصر بجرمه تأكيداً لاحترام القانون".

وفى موضع آخر من المذكرة نقرأ مايلى:

" وإذا كان هدف التعديل إصلاح أداة لحكـم فقـد تضـمن المشروع التوسـع فى اختصاصـات النيابة الإدارية بقصد القضاء على عيوب الجهاز الحكومى المتعلقة بإنتظام سـير وقيـام العـاملين فيه كل بما يعهد به إليه على خير وجه، فإن الأمر قد تطلـب إلى جانـب التوسـع فى إختصاصـات النيابة الإدارية فيما يتعلق برقابة الأخطاء أو تحقيقها أو متابعتها حتـى تنصـح نتائجهـا النهائيـة بالإدانة أو البراءة تطالب إلى جانب ذلك إعادة النظر فى نظام المحاكمة التأديبية".

وقد ذهب وكيل عام النيابة الإداريـة فعـلا إلى أن اختصـاص النيابـة الإداريـة لا يقـتصر عـلى كشف المخالفات التى يرتكبها الموظفون ولكنه يشمل أيضا إصلاح الأداة الحكومية.

غير أننا نرى أن الاختصاص فيما يتعلق بالاصلاح الإدارى كان مقرراً أصلا ف تشريعاتنا لديوان الموظفين، وقد نقل هذا الإختصاص-بعد إلغاء الديوان-للجهاز المركزى للتنظيم والإدارة[1] والأدلـة القانونية التى تؤيد رأينا فى هذا الصدد عديدة نقدمها فيما يلى:

أولاً: أن تنظيم الجهاز الإدارى وتنظيم سير العمل فيه يقوم اليوم عـلى أسـس علميـة وفنيـة ويتطلب به القائمين به إلماماً كافيا بمبادئ وقوانين علم التنظيم والإدارة فضلا عن الخبرة العملية والفنية فى مسائل التنظيم، ولهذا أنشـئت فى معظـم الـدول هيئـات فنيـة متخصصـة فى مسـائل التنظيم هى التى يعهد إليها بإجراء البحوثن والدراسات الخاصة بتنظيم الجهاز الإدارى وتقـديم مقترحاتها فى هذا الشأن للسلطات المختصة.

وأن قانون ديوان الموظفين نص صراحة على إختصاص الـديوان باصـلاح الجهـاز الإدارى وتنظـيم سـير العمـل فيـه، وقـد أنشـئت فعـلا داخـل نطـاق ديـوان المـوظفين إدارات خاص للتنظيم وتبسيط الاجراءات مهمتها بحث ودراسة المسائل المتعلقـة بتنظـيم الجهـاز

1 -أنظر فى دراسة هذه النقطة بالتفصيل لنا: سياسة الوظائف العامة سنة 1967.

الإدارى وتقديم المقترحات بشأنها ويتولى العمل فى هذه الادرات موظفون متخصصون فى مسائل التنظيم يعدون إعداداً خاصاً للقيام بهذه المهمة.

وأن رجال النيابة الادارية وأن اعتبروا متخصصين فى إجراء التحقيقات الادارية التى تستهدف الكشف عن الجرائم والمخالفات الادارية، إلا أنهم لايمكن اعتبارهم متخصصين فى مسائل التنظيم الادارى.

ثانيا: أن نصوص قانون النيابة الادارية تؤيد هذا النظر.

فالمادة الثانية من قانون النيابة الادارية رقم 117 لسنة 1958 صريحة فى تحديد اختصاص النيابة وقصره على الأمور الثلاثة الآتية:

1-إجراء الرقابة والتحريات للكشف عن المخالفات المالية والادارية.

2-فحص الشكاوى التى تحال إليها من الرؤساء المختصين أو من أى جهة رسمية عن مخالفة القانون أو الإهمال فى أداء واجبات الوظيفة.

3-إجراء التحقيق فى المخالفات الادارية والمالية التى يكشف عنها إجراء الرقابة وفيما يحال إليها من الجهات الإدارية المختصة، وفيما تتلقاه من شكاوى الأفراد والهيئات التى يثبت الفحص حديتها.

والمادة الرابعة من نفس القانون تضيف اختصاصا رابعا للنيابة الإدارية هو مباشرة الدعوى التأديبية، ويلاحظ أنه ليس فى نص هاتين المادتين ما يشير من قريب أو بعيد إلى اختصاص النيابة الإدارية بمسائل التنظيم الادارى أو اصلاح عيوب الجهاز الادارى.

قد يقال أن إجراء الرقابة للكشف عن المخالفات المالية والادارية يشمل الشكف عن الفساد أو الخلل فى سير الجهاز الادارى وهو ما نسلم به، ولكن هذا إن كان يخول النيابة الادارية حق إخطار الجهات المختصة بما تكشف عنه إجرائتها من خلل أو فساد فى سير الجهاز الادارى أو فى تنظيمه، إلا أنه لا يمنحها اختصاصاً أصيلا فى شئون التنظيم الإدارى و لا يجيز إعتبارها هيئة فنية مختصة بشئون التنظيم الإدارى والاصلاح الإدارى.

أن النص الوحيد الذى يمكن أن يثير الشك حول حقيقة اختصاصات النيابة الادراية فى هذا الشأن هو نص المادة 43 من قانون النيابة الإدارية فى قولة:

"لـرئيس الجمهوريـة أن يكلـف النيابـة الادارية بـاجراء تحقيقـات أو دراسـات فى وزارة أو مصلحة أو أكثر ولكل وزير هذا الحق بالنسبة إلى وزارته، وتقدم النيابة الادارية تقريـراً بالنتيجـة إلى الجهة طالبة التحقيق أو الدراسة".

ذلك لآن هذا النص قد يفسر على أن المقصود منه تكليف النيابة الإداريـة بالقيـام بدراسـات فى الوزارات والمصالح تتعلق بالتنظيم وسير العمل، ولكن هذا التفسير أن صح فإنه لا يسمح مـع ذلك بتحويل النيابة الإدارية اختصاصاً أصيلاً فى شئون التنظيم الإدارى وإصلاح الجهاز الإدارى.

لأن حق النيابة الادارية فى كل القيام بمثل هذه الدراسات يكون فى هذه الحالة حقاً استثنائياً مقيدا بالحالات الاستثنائية المحددة التى يطلب فيهـا القيـام بمثـل هـذه الدراسـات مـن جانـب رئيس الجمهورية أو الوزير المختص.

ومع ذلك فنحن نرى أنه لا يقصد بالدراسات المشار إليها فى هـذا الـنص الدراسـات المتعلقـة بالتنظيم الإدارى أو الاصلاح الإدارى بوجه عام، وإنما المقصود الدراسات الخاصة بواقعة معينة أو حالة معينة من حالات التقصير أو الإهمال الذى يقع مـن المـوظفين، أو الدراسـات التـى تتعلـق بإجراء معين أو تصرف وقع فى وزارة معينة بقصد كشف الحقيقة وتحديد المسئولية.

وهذا هو فى نظرنا التفسير الصحيح الذى يتفق مع ما يسـتفاد مـن مجمـوع نصـوص قـانون النيابة الإدارية، ذلك لأن اختصاصات النيابة الادارية حدت تحديـداً واضـحاً فى مكانهـا فى البـاب الثـانى مـن القـانون، وهـو البـاب المخصـص لبيـان اختصـاص النيابـة الاداريـة(عنـوان هـذا الباب"اختصاص النيابة الادارية")، وقد تضمن هذا الباب تحديد اختصاص النيابة الادارية جملـة وتفصيلاً فى أربعة فصول:

الفصل الأول: تضمن الأحكام العامة فى الإختصاص.

الفصل الثانى: تضمن الأحكام الخاصة بالرقابة والفحص.

الفصل الثالث: تضمن الأحكام الخاصة بمباشرة التحقيق.

الفصل الرابع: تضمن الأحكام الخاصة بالتصرف فى التحقيق.

وفى هذا الباب، بفصوله الأربعة، لا نجد أى نص يتكلم عن اختصاص أصيل للنيابـة الادارية يتعلق بمسـائل التنظـيم الادارى أو الاصـلاح الإدارى أو بعـلاج الخلـل فى سـير

الجهاز الادارى، وإنما اقتصر الكلام فى هذه الفصول الأربعة على مسائل الرقابة والتحريات والتحقيق فى شأن الجرائم والمخالفات المالية والإدراية.

ولهذا، فإن النص فى الباب الخامس والأخير(من القانون) المخصص للأحكام العامة والوقتية، على حق رئيس الجمهورية والوزراء فى تكليف النيابة الادارية بإجراء تحقيقات أو دراسات يجب أن يفسر على أن المقصود هو التحقيقات والدراسات التى تدخل فى اختصاص النيابة الإدارية كما هو محدد فى الباب الثانى من القانون، إذ لا يعقل أن يكون المقصود منه تحويل النيابة الإدارية إختصاصاً جديداً يخرج عن إختصاصها المحدد فى هذا الباب.

ثانياً: إن الأمر بالنسبة لإختصاص الجهاز المركزى للتنظيم والادارة إختصاصاً أصيلا أساسيا لا يمكن أن يكون مسار شك، شأنه فى ذلك شأن ديوان الموظفين قبله بل أنه يلاحظ أن نصوص القانون الصادر بإنشاء الجهاز المركزى للتنظيم والادارة فى هذا الشأن جاءت أكثر افصاحا وتحديداً عن نصوص قانون ديوان الموظفين وقد سبق بيان ذلك بالتفصيل الكافى.

ومن هذا كله يتبين بصورة قاطعة أن اختصاص الجهاز المركزى للتنظيم والادارة هو اختصاص أصيل وأساسى سواء فيما يتعلق باصلاح شئون الموظفين أو إسلاح بناء الجهاز الادارى للدولة وأساليب العمل فيه، وأن اختصاص الجهاز المركزى فى هذا الشأن أوسع نطاقاً وأكثر تحديداً من الاختصاص الذى كان مقرراً لديون الموظفين.

نحن لا ننكر أن النيابة الادارية لهما دور فى تحقيق الاصلاح الادارى عن طريق كشف المخالفات التى تقع من الموظفين تمهيداً لمجازاتاهم تأديبيا وأن هذا العمل له أثره فى محاربة إنحراف الموظفين وإلزامهم باتباع الطريق السليم فى مباشرة واجبات وظائفهم وأن هذا بدوره يعتبر بدون شك مساهمة فى تحقيق الاصلاح الادارى لكن الأمر الذى لا شك فيه أن الاصلاح الذى يتحقق فى هذه الحالة ليس نتيجة مباشرة لعمل النيابة الادارية والرقابة وأن الهدف المباشر للنيابة الادارية والرقابة الادارية ليس الاصلاح الإدراى ولكنه مقاومة إنحراف الموظفين وأخطائهم وأن الاصلاح الادارى يمكن أن يأتى كنتيجة غير مباشرة لقيام النيابة الادارية والرقابة الادارية بعملها الأصلى وهو الكشف عن المخالفات التى تقع من الموظفين وإجراء التحقيق بشأنها تمهيداً لمجازاتهم.

المطلب الثانى

رأينا فى تحديد الوسائل التى يمكن الاعتماد عليها فى تحقيق الاصلاح الادارى وفى مستقبل الأجهزة والمعاهد التى أنشئت فى مصر لتحقيق هذا الإصلاح.

فى ضوء ما قدمناه إلى الآن من دراسات فى شأن الاصلاح الادارى نعرض فيما يلى لتحديد الوسائل التى نرى الاعتماد عليها فى تحقيق الاصلاح الادارى وفى مستقبل الأجهزة والمعاهد السابق الاشارة إليها.

تمهيد:

إن العيوب الى تشوب الجهاز الادارى فى الدولة وتعترض سبيل تحقيق أهداف الدولة عديدة سبق الكشف عن معظمها عن طريق المؤتمرات ولجان الاصلاح الادارى التى سبقت الاشارة إليها ويمكن تقسيمها إلى قسمين:

القسم الأول: عيوب تقليدية تتصل بالتنظيم الداخلى للأجهزة الإدارية وسير العمل فيها وتكرر ذكرها فى تقارير لجان الاصلاح الادارى وديوان الموظفين والجهاز المركزى للتنظيم والادارة، نذكر منها على سبيل المثال عدم مراعاة مبادئ التنظيم العلمى فى تحديد الأقسام الإدارية الفرعية داخل الوزارات-التعقيدات الإدارية-تضارب الاختصاصات وتكرارها وتداخلها بين الأقسام الفرعية داخل الوزارات والهيئات، وبين الوزارات من جهة والهيئات العامة من جهة أخرى-تعدد أجهزة التفتيش والرقابة دون مبرر-سوء توزيع القوة العاملة بين الأجهزة والأقسام الادارية المختلفة-تركيز السلطة فى مستويات محددة.

والقسم الثانى: عيوب أساسية تتصل مباشرة بالسياسة الادارية وتشمل تحديد الأسس التى يقوم عليها بناء الجهاز الادارى فى الدولة(وزارات ومصالح وإدارات أو هيئات عامة ومؤسسات عامة) وتنظيم شئون العاملين فى هذا الجهاز(سياسة الأجور والمرتبات وتنظيم العلاقة بين سياسة التعليم وسياسة الوظائف العامة).

وقد أشرنا فى مقدمة الاصلاح الادارى إلى الجهود التى بذلت فى مصر فى سبيل علاج هذه العيوب وقلنا أن هذه الجهود فشلت فى تحقيق الغرض منها وحددنا أسباب هذا الفشل.

والآن نقف لنوضح حقيقة بالإجابة على تساؤل هام بفرض نفسه: هل من سبيل لتغيير هـذا الوضع ودفع حركة الاصلاح بحق نحو الطريق السليم الذى يوصـلنا لتحقيـق الهـدف الاصـلاحى المنشود؟

أن الحقيقة التى يجب أن تعرف فى هـذا المجـال أن ميـدان نشـاط الجهـاز الادارى اتسـع فى العصر الحديث لم يكن متصوراً من قبل، وفى مصر بصفة خاصةألقى النظام الاشتراكى عـلى عـاتق الجهاز الادارى أعباء ضخمة تفوق قوة تحمله.

وقد كان يجب إزاء هذا التغيير الشامل فى نظام الحكـم وسياسـة الدولـة وأهـدافها أن يعـاد النظر فى بناء جهاز الدولة الادارى على أسس علمية سليمة، غير أنه يلاحظ الاجراءات الاصـلاحية التى إتخذت إلى الآن لتحقيق هذه الغاية جاءت كلها مشوبة بعيب أسـاسى جعلهـا قـاصرة عـن تحقيق الاصلاح المنشود، ذلك لأن هذه الاجراءات الاصلاحية على تعددها واتساع نطاقها لم تقـم على أساس علم ولم تسبقها دراسة علمية كافية، ولم توضع لها سياسة عامة إصلاحية شاملة تقوم على أساس ما يكون قد أعد من دراسات علمية وافيـة فى هـذا الشـأن، ولعـل هـذا هـو السـبب الحقيقى فى أن عيوب الجهاز الادارى لا تزال باقية إلى الآن وأن هذا الجهـاز لا يـزال عـاجزاً عـن تحقيق أهدافه، كما أن موضوع الإصلاح الادارى لا يزال إلى اليوم مطروحا على بساط البحـث فى انتظار الحل.

وفى ضوء هذه الحقيقة لم يعـد يكفـى- فى نظرنـا-لتحقيـق الاصـلاح الادرى المنشـود-أن يـقصر المصلحون جهودهم على مجرد البحث عن علاج سريع للعيوب الجزئية وحدها، لأن هذه العيـوب ليست فى حقيقتها سوى أعراض ظاهرية للعيب الحقيقى، وإنما يجـب أن توجـه جهـود المصـلحين نحو البحث عن علاج شامل يقضى على جذور المرض ذاتها لا على أعراضه الطافية فقط.

ولتحقيق هذه الغاية يجب أن يعنى القائمون بالاصلاح أولاً بتحديد الأسس التى يقـوم عليهـا الاصلاح الادارى والمبادئ التى يجب مراعاتها فى تحقيق الاصلاح، وفى ضوء هذه الأسس والمبـادئ يمكن بعد ذلك تحديد أوجه الاصلاح دون كبير عناء.

مـن حسـن الحـظ أن هـذه الأسـس والمبـادئ التنظيميـة واضـحة معروفـة كشـف عنهـا علم التنظيم الحديث، وعلى هذا فإن الاصلاح الادارى الذى ننشده يجـب أن يقـوم عـلى أسـاس

من العلم، ونقصد بذلك العلم الذى يعنى باستنباط المبادئ والقوانين التنظيمية السليمة عن طريق البحث والتجربة والمشاهدة، وهذا هو العلم الذى عرفناه باسم علم التنظيم والادارة.

وطبقاً للنظرية العلمية المسلم بها فى هذا الشأن يجب أن يجرى تحقيق الاصلاح الادارى وفقاً لسياسة إدارية عامة شاملة توضع مقدما قبل البدء فى إتخاذ أى إجراء إصلاحى.

كما يجب أن يسبق وضع السياسة الادراية العامة الشاملة دراسة وافية لظروف البلاد وأحوالها السياسة والاجتماعية والثقافية والاقتصادية تمهيداً لوضع سياسة إدارية سلمية تتفق مع هذه الظروف والأحوال.

فيما يتعلق ببناء الجهاز الإدارى مثلا يجب أن يعنى المختصون بدراسة مدى إتساع ميدان نشاط الدولة الادارى فى ظل نظام الحكم للمقرر(النظام الاشتراكى فى صورته التى كانت قائمة قبل ثورة التصحيح أو النظام الاشتراكى الديموقراطى المقرر حاليا) وأن يعنوا فى ضوء هذه الدراسة باختيار الأسلوب الملائم لإدارة هذا النشاط هل يحسن مثلا أن يدار هذا النشاط بالأسلوب المركزى أو بالأسلوب اللامركزى، وما يشمل الأجهزة التى تنشأ لإدارة هذا النشاط،ولتحقيق الأهداف الاشتراكية أو الاشتراكية الديموقراطية نبدأ بتحديد دور كل من القطاع العام والقطاع الخاص، ويبين بصورة واضحة إلى أى مدى تسمح الدولة بانشاء شركات استثمار أجنبية أو أجنبية مشتركة.

وفى ضوء هذا التحديد العام نبدأ البحث فى شكل الأجهزة التى تنشأ لتحقيق أهداف الدولة هل نقصر شكل الأجهزة الإدارية الرئيسية على الوزارات؟ هل نحتفظ بنظام الوزارات بوضعه الحالى مع انشاء أجهزة اقتصادية أخرى بجوارها تباشر النشاط الاقتصادى والصناعى والتجارى؟ وإذا تقرر ذلك فإلى أى مدى يمكن أن نأخذ بنظام الإدارة بوسطه هيئات عامة ومؤسسات وشركات عامة؟ وما هو طبيعة النشاط الذى يمكن أن يعهد بادارته لهذه الهيئات والمؤسسات والشركات.

وفى ضوء هذه الدراسة يجب أن يعاد النظر فى نظام الوزارات الحالى وفى نظام الهيئات العامة والشركات العامة القائمة فى الوقت الحاضر وأن يتحدد بوضوح الوضع الذى يلائم ظروف البلاد فى هذا الصدد.

وفيما يتعلق بالأشخاص الذين يباشرون العمل فى الجهاز الإدارى يجب أن نلاحظ أن العنصر البشرى عنصر أساسى فى تحقيق الإصلاح الإدارى وأن مهمة بناء الرجال مهمة صعبة يتطلب إنجازها وقتاً طويلا، وأن الاشتراكية الديمقراطية تضع على عاتق الدولة واجب توفير العيش الكريم لكل المواطنين.

وفى ضوء هذه الحقائق ومع ملاحظة ظروف البلاد وأحوالها من الناحيتين الثقافية و الاجتماعية يمكن للمختصين أن يضعوا السياسة الإدارية الملائمة لكل هذه الظروف والعوامل.

وفى ضوء ما تقدم كله نرى أن تحقيق الإصلاح الإدارى يفرض على السلطات العليا المختصة فى الدولة واجب العمل بجد وإخلاص فى الإعداد لرسم سياسة إدارية سليمة تقوم على الأسس السابق ذكرها وفى اتخاذ الوسائل والإجراءات اللازمة لإعداد الموظفين لتولى وظائف الإدارة العليا ووظائف الخبراء فى علم التنظيم والإدارة وكذلك اتخاذ الإجراءات اللازمة لتدريب الوظفين العاملين فى مجال الإدارة التنفيذية على أعمال وظائفهم.

ونرى بهذه المناسبة أن ينشأ فى كل جهاز إدارى(وزارة أو هيئة عامة أو مؤسسة عامة أو وحدة محلية) وظيفة دائمة لرئيس إدارى تكون لسلطة تنظيم الجهاز الإدارى الذى يخضع لسلطته وتسيير حركة العمل فيه وفقا لمبادئ التنظيم العلمى وأن يوضع لهؤلاء الرؤساء نظام قانونى خاص يكفل لهم الاستقرار فى وظائفهم كما يكفل لهم حرية التصرف فى مباشرة أعمال وظائفهم ويوفر لهم المزايا الوظيفية التى يحفزهم على بذل أقصى الجهد فى أداء واجباتهم.

وتحقيق هذه الغاية يتطلب فى نظرنا إنشاء وتنظيم أجهزة أو معاهد متخصصة تتولى بكفاءة وجدية وإخلاص المهام الأساسية الثلاثة الآتية:

1-معاونة سلطة القيادة فى رسم السياسة الإدارية للدولة وبصفة خاصة سياسة الإصلاح الادارى.

2-إعداد الموظفين الصالحين لمباشرة وظائف الإدارة العليا ووظائف الخبرة فى أعمال التنظيم والإدارة.

3-تدريب الموظفين بوجه عام أعمال وظائفهم.

ونقصد برسم السياسة الإدارية فى الدولة تحديد أهداف الجهاز الإدارى تحديداً علمياً وتحديد الأساس الذى يقام عليه بناء هذا الجهاز وتنظيم وسائل العمل فيه، وتحديد أساليب وطرق تنفيذ هذه السياسة ووسائل مراقبة التنفيذ(متابعة التنفيذ).

ونقصد بإعداد موظفى القيادة الادارية وخبراء التنظيم والادارة بناء جيل من الأفراد قادر على الاضطلاع بهذه الوظائف والعمل بأكبر قدر من الكفاءة والجدية والاخلاص فى أداء رسالتهم.

أما التدريب فنقصد به تزويد جمهور الموظفين بقدر من المعرفة والمهارة والخبرة يمكنهم من مباشرة أعمال وظائفهم وإنجاز هذه الأعمال على أحسن وجه فى أقل وقت ممكن بحيث يشعر المواطنين بالرضاء عما تقدمه لهم الأجهزة الادارية من خدمات وحاجات عامة.

والتدريب الذى نقصده هنا نوعان، نوع يقدم المرشحين لتولى الوظائف العامة قبل الدخول فى الوظيفة، ونوع ثان خاص بتدريب الموظفين أثناء الخدمة.

ونظراً لأنه يوجد فى الوقت الحاضر أجهزة ومعاهد عديدة أنشئت لتحقيق الأغراض السابق ذكرها وقطع معظمها شوطا فى سبيل تحقيق هذه الأغراض فان هذا يعنى أننا فى محاولة تحديد وسائل الإصلاح الإدارى فى معصر لا تبدأ من فراغ.

ونظراً لأننا عرضنا فيما تقدم لدراسة نظم هذه الأجهزة والمعاهد فاننا نرى أن تحديد وسائل الإصلاح الإدارى أن نلقى نظرة فاحصة على هذه الأجهزة بغية تحديد مدى صلاحيتها للقيام بالدور الإصلاحى الذى عهد به إليها ومدى ما حققته من نجاح فى تحقيق رسالتها الإصلاحية.

وفى ضوء هذه النظرية الفاحصة تقدم مقترحاتنا فيما يتعلق بتحديد وسائل الإصلاح الإدارى فى مصر ، والدور الذى ترى أن يعهد به لهذه الأجهزة فى المستقبل بعد تطويرها أو إعادة تنظيمها على أسس جديدة .

الفصل الثانى
العملية الإدارية

التخطيط

التخطيط يعنى أن نحاول، فى حدود مجال الاختيار المتاح، والتفكير فى المستقبل ومحاولة تشكيله بالصورة التى توافق آمالنا وتطلعاتنا، وليس الغرض من التخطيط التنبؤ ولكنه التشكيل، تشكيل الحياة بالصورة التى تريدها مستقبلا بطريقة مثلى والتخطيط يسبق أى عمل تنفيذى، وهو الذى يحدد نوع هذا العمل وأسلوبه ومداه.

وقد مرت قرون عديدة اتصفت بسلبية التخطيط، الذى كان يهدف أساساً إلى التخلص من رقابة الدولة على اعتقاد أن الأمور وأوجه النشاط متى تركت حرة دون تدخل الدولة ستسير على ما يرام، على أن تزيد حاجات المواطنين إلى خدمات الدولة ورغبة الحكومات فى إتاحة فرص أفضل للحياة، ومواجهة المشاكل الاقتصادية والاجتماعية الممرة، وتحقيق مجتمع الرفاهية قد أدى إلى تغيير شامل وفى وظائف الإدارة العامة بالدولة.

هذا التغيير أصبح يتضمن فى العصر الحديث مسئولية الدولة عن تحقيق مجموعة كاملة من الأهداف المترابطة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والحضارية، ومن ثم فإن النشاط الحكومى أصبح موجها إلى هذه الأهداف، وأصبح بالضرورة محكوماً بالتخطيط العلمى الذى يتوخى استخدام جميع الموارد والإمكانيات المتاحة بطريقة علمية وعملية وإنسانية.

وهذا يعنى أن التخطيط ليس عملا تجريدياً يتم بعيداً عن واقع الحياة الاقتصادية والاجتماعية للأفراد والجماعات والمنظمات، إنه يتم داخل تركيبات الحياة نفسها، ذلك لأن التحول والتغيير الذى يهدف إليه التخطيط هو تعبير عن الحاجات والرغبات والمشاكل الجماعية التى تهم جماعات المواطنين سواء عبرت عنها أو حددتها القيادة السياسية الواعية فى نظرتها لتشكيل مستقبل البلاد.

وقد أصبحت الشعوب الآن مستعدة لقبول التخطيط كأسلوب فى الحياة ومستعدة للتحرك فى اتجاه ما يسمى بالتخطيط الإيجابى، وهذا يقدم الدليل على رغبتها في

تحديد طريق واضح ومنهج مدروس للحياة يترك القليل-فيما يتعلق بالضروريات-لعبث الأقدار وفعل الحظ.

وخاف هذا التغيير المرموق فى اتجاهات الجماهير، توجد حقيقة مؤكدة وهى أن عدم التخطيط أصبح باهظ التكلفة، وقد خبرت كثير من البلاد عدداًمن التجارب التى أثبتت أن الأمانى والأحلام وحدها لا يمكن أن تخرج إلى نطاق الواقع أو أن تحق نفسها بنفسها، وهكذا ظهر التخطيط وتطورت نتيجة احتياجات ملحة وليس من شك فى أن أى دولة لا تقدر فى المدى الطويل على تبذير أموالها فى مشاريع مشكوك فى صلاحيتها، أو الإنفاق على احتياجات غير أساسية أو غير مدروسة.

وقد أصبح التخطيط أحد الوظائف العامة للحكومة، وهو فى مقدمة وسائلها لأحداث التغيير والتطوير فى المجتمع، والواقع أن الحكومات فى الدول النامية-بعد أن أحيت الأمل فى نفوس الجماهير وحركت فيهم مختلف الأمانى والتطلعات-لم تعد حرة فى أن تخطط أو لا تخطط وانما هى مضطرة للتخطيط لا لأنه الطريقة الموضوعية لملاقاة الأهداف وتحقيق التنمية والتغلب على مشكلات العصر، وإنما كذلك لأن الجماهير لم تعد تسمح بان تترك أمورها للحظ والقدر، أو تهمل مصالحها، أو أن تعيش فى غير يقين من المستقبل، ومن ثم أصبحت الجماهير قوى ضاغطة على الحكومة فى اتجاه مستمر نحو التخطيط.

إن أى حكومة حديثة لم يعد يمكنها أن تتحمل الخسائر الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التى يمكن أن تنتج عن السير وراء المذهب الحر، ومن ثم فإن التخطيط لم يعد منهاجاً ضروريا لتحقيق الأهداف وأسلوباً عملياً وإنسانياً للحياة فحسب، وإنما هو أمر ضرورى ليبقى ويستمر.

ماهية التخطيط

إن العصر الذى نعيش فيه قد جعل من "التخطيط"كلمة سحرية، ومن النادر أن يدور حديث الآن عن السياسة أو الاقتصاد أو الأحوال الاجتماعية أو الإدارة دون أن يذكر التخطيط،ومن هنا دعت الضرورة إلى تحديد مفهوم التخطيط ومحاولة وضع نظرية ثابتة وعملية له.

ولكى نوضح ما يعينه التخطيط من طريق الاستبعاد نقول إنه ليس مذهباً جديداً يعتنقة رجال السياسة والإدرايون، وهو أيضا لا يمثل سلطة رابعة أو وظيفة رابعة يمكن إضافتها إلى السلطات أو الوظائف الثلاث الموجودة فى الدولة بنص الدستور كما أنه لا يعنى مجموعة محدودة من المعارف يمكن استيعابها أو استعمالها.

إن التخطيط فى صورته الإيجابية يعنى، فى المقام الأول، منهج أو مدخل لحل المشكلات الاجتماعية والاقتصادية، وهذا المنهج لكى يكون فعالاً ومجدياً يلزم أن يكون مفهوماً ومقبولاً من رجال السياسة والمنفذين، وهو يعنى إلى جانب هذا عملية يشترط لنجاحها وجود مخططين متخصصين أحسن تدريبهم ، ولديهم الامكانيات المالية اللازمة ويمتازون بنفاذ البصيرة والحيوية، وموجهين بالصالح العام.

ويقول فايول:"إن التخطيط فى الواقع يعنى التنبؤ بما سيكون عليه المستقبل مع الاستعداد لهذا المستقبل"[1] .

ويعرف الدكتور سليمان الطماوى التخطيط فى أوسع معاينه بأنه التدبير الذى يرمى إلى مواجهة المستقبل بخطط منظمة سلفا لتحقيق أهداف محددة، بهذا المعنى يكون التخطيط ظاهرة إجتماعية عامة تشمل المشروعات العامة والمشروعات الخاصة وحياة الأفراد الخاصة أيضاً، ولا ينعدم التخطيط إلا فى المجتمعات إلا فى المجتمعات البدائية التى تعتمد كليا على العادات والتقاليد[2] .

ويرى الدكتور إبراهيم سعد الدين أن التخطيط هو مجموعة النشاطات والترتيبات والعمليات اللازمة لإعداد واتخاذ القرارات المتصلة بتحقيق أهداف محددة وفقاً لطريقة مثلى، وأن التخطيط القومى هو مجموعة التنظيمات والترتيبات التى اختيرت لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية بالمجتمع فى زمن معين [3] .

ويقرر الخبيران جيولوك ويولوك أن الخطة القومية تمثل برنامجا زمنيا للعمل رسم على أساس منطق متفق عليه رسميا. وهذا البرنامج يشمل كل أعمال الحكومة

1-Hery Fayol: Industrial and Management op. cit p-43.

2- سليمان محمد الطماوى: مبادئ علم الإدارة العامة، مرجع سابق ، ص 164.

3 - إبراهيم سعد الدين"ماهية التخطيط"،("القاهرة، معهد الإدارة العامة، برنامج القادة الإدرايين،1963).

الاجتماعية والاقتصادية، والخدمات الاقتصادية والاجتماعية التى يؤديها القطاع العام، ومبنياً حدود التصرف التى يمارسها أؤلئك الذين يعملون فى القطاع الخاص.

ويكون هذا البرنامج لمدة عام أو اكثر حيث يتجه كاملا إلى تحقيق أهداف محددة، تتعلق بالدخل القومى والمدخرات القومية والفردية وتوزيع الدخل للصالح العام، وينبنى على التعاريف السابقة بالنسبة للخطة القومية مايأتى:

1-قيام أهداف تم تحديدها من قبل.

2-أن هذه الأهداف تمثل أهداف المجتمع كله.

3-وباعتبارها أهدافاً فإن تحديدها يتم مركزياً.

4-ويترتب على هذا أن التنسيق بين الأهداف المختلفة للقطاعات، وبينها وبين الأهداف العامة للمجتمع أمر حيوى فى مفهوم التخطيط القوى الشامل.

5-أن الخطة القومية لا تهتم فقط بما يمكن تحقيقة، ولكنها تهتم أيضاً بوسائل وطرق تحقيق الأهداف وبمتابعة التنفيذ.

6-أن التخطيط عملية مستمرة وديناميكية.

ونخلص مما تقدم بأن التخطيط أسلوب علمى وعملى للربط بين الأهداف والوسائل المستخدمة لتحقيقها، ورسم معالم الطريق الذى يحدد جميع القرارات والسياسات وكيفية تنفيذها، مع محاولة التحكم فى الأحداث عن طريق اتباع سياسات مدروسة محددة الأهداف والنتائج.

والتخطيط القومى أسلوب فى التفكير قبل أن يكون مشروعات، ومن ثم فهو أداة للتنظيم الشامل لموارد المجتمع، وعملية مواءمة بين الحاجات وبين الإنتاج وهو بذلك عملية إنسانية هدفها إسعاد المواطن ورفع مستواه وتحقيق مجتمع الرفاهية.

الخطة:

الخطة هى الطريقة المثلى لتحقيق هدف معين، وهى تتضمن القرارات المتعلقة بتحقيق الهدف وطريقة التنفيذ ومراحله الزمنية.

وبالنسبة للخطة القومية فهى تشمل جميع النواحى المتعلقة بالتطور الاقتصادى والاجتماعى وتحاول أن تنسق بينها تنسيقاً يضمن السير قدما بالتنمية الشاملة نحو الأهداف المتوخاة، وإطار الخطة-كما يستفاد من إسمه-يحيط بالصورة الاقتصادية

من جميع نواحيها، ويشمل خطوطها العريضة وتفاصيلها الدقيقة. فهو يظهر ويحدد الإنتاج الذى نبدأ به العام والإنتاج المستهدف فى نهاية العام.

وهو يظهر الدخل الذى سيتولد عن هذا الإنتاج وطريقة توزيعه، وبقدر الاستثمارات التي جب أن نستثمرها لتحقيق أهداف الدخل والإنتاج، ثم يقترح طريقة توزيع الدخل الكلى بين الادخار اللازم لتمويل استثمارتنا وبين الإستهلاك اللازم للفرد والجماعة، ويظهر عدد العاملين بالدولة وأجورهم والزيادة المستهدفة نتيجة لفرص العمل الجديدة التى ستتاح من خلال العام.

ويحيط إطار الخطة بميزانية الدولة وبتعاملها الاقتصادى مع الخارج وأخيراً ينسق بين كل هذه العناصر فى ميزانية فرضية، تهدف إلى ضمان التوازن والتكامل بين جميع العناصر الاقتصادية، والسير بها جميعاً فى خطة موحدة نحو تحقيق الأهداف القومية[1] .

الأهداف:

الهدف هو الغرض أو الغاية التى يراد تحقيقها، وهو بذلك حقيقة وواقعا يرجى الوصول إليه، ويتحدد الهدف فى القانون أو القرار المنشئ للمنظمة، وقد يتحدد بمعرفة القيادة السياسية أو القيادة الإدراية، وترتبط المنظمة بهدفها وتوجه إليه كل نشاطها، ويتوقف هذا النشاط عند تحقيق الهدف كاملا أو العدول عنه.

والأهداف إما بعيدة المدى (مداها أكثر من سنة عادة)، وإما قصيرة المدى(أقل من سنة)، وهى إما أهداف أساسية تتوخاها المنظمة كلها، أو أهداف فرعية أو تشغيلية يتوخاها كل قسم وكل إدارة، كذلك هناك أهداف نهائية وهى التى تسعى إليها المنظمة أساساً، وأهداف وسيطة وهى التى تساعد على تحقيق الهدف النهائى.

فالتنسيق أو التنظيم ليس هدفاً نهائياً فى أى منظمة وإن كان هدفاً وسيطاً من حيث إسهامه فى تحقيق الهدف النهائى.

ويلزم أن يتوفر فى الهدف الاعتبارات الآتية:

1-أن يكون مشروعاً، ومتفقاً مع الاتجاهات العامة، والقيم التى يتمثل بها المجتمع.

1 - عبد المنعم القيسونى:"الوثائق الاقتصادية الرئيسية، إطار الخطة"(الأهرام، 4/11 1967)، ص 7-8.

2-أن يكون مقبولا لدى العاملين بالمنظمة، وأن يتلاءم مع أهدافهم الشخصية وأن يشعروا بالارتباط حتى يتحقق تعاونهم المستمر فى العمل على تحقيقه.

3-أن يكون واضحا ومعلوما لدى جميع العاملين فى مختلف المستويات التنظيمية.

4-أن يكون واقعيا لا خياليا، بمعنى أن يكون قابلا للتحقيق وفى حدود القدرات والطاقات والإمكانيات المتاحة.

السياسات:

إذا كان الهدف يمثل الغاية المنشود من العمل أو النشاط، فالسياسات تمثل مجموعة التعليمات والقواعد التى تحكم التصرفات وأوجه النشاط الموصل إلى الهدف فبينما الهدف يوضح مانريد أن نحققة، توضح السياسة كيفية التنفيذ، على هذا الأساس تعرف السياسة بأنها:

مجموعة القواعد التى تحكم سير العمل، والمحدد سلفا بمعرفة الإدارة والتى يسترشد بها العاملون فى المستويات المختلفة فى كافة القرارات والتصرفات المتعلقة بتحقيق الأهداف.

ويعرف ديفز السياسة بأنها تعنى بصفة أساسية تعبير صريح أو ضمنى عن المبادئ والوقاعد التى وضعها القيادة التنفيذية لتسترشد بها المنظمة، ولضبط الفكر والعمل بها [(1)].

ويستفاد من التعريفين السابقين أن السياسات تمثل القرارات أو القواعد التى تحدد سير العمل وتضبط التصرفات والأعمال داخل المنظمة، فإذا كانت السياسات متعلقة بأهداف عامة فإنها تصبح سياسات عامة.

والواقع أن كل قرار تتخذه الإدارة يعتبر سياسة واجبة الاتباع فى الحالات المماثلة مستقبلا فالمدير الذى يصدر قراراً بمحازاة موظف أو إيقافه عن العمل بسبب إهمال معين، إنما يرسم سياسة فى نفس الوقت تطبق على باقى الموظفين فى الحالات المماثلة ما بقيت العوامل المتداخلة فى الوقت متساوية،ومن هنا يصدق القول بأن" كل إدارى سياسى" على أساس دوره فى رسم السياسة للعمل.

وباعتبار السياسة مجموعة القواعد الحاكمة داخل المنظمة فهى تحقق المزايا الآتية:

1 - Ralph Davis:The fundamentals of Top Manage ment,(New York: Haper and Brohers ,1952), p.6.

1-توضيح الأفعال وما يمكن أن تكون عليه التصرفات، وتحديد منهاج العمل.

2-إعفاء المديرين من التدخل المستمر لاتخاذ القرارات أو شرح ما يجب ان يتبع ذلك أنه متى وضعت القاعدة أصبحت سياسة واجبة الاتباع.

3-إيجاد اتفاق عام ووحدة اتجاه فيما يتعلق بالتصرفات والبث فى المشاكل.

4-ربط النشاط بالأهداف يؤدى إلى تنسيق الجهود المختلفة.

أهمية التخطيط:

التخطيط هو الذى يرسم صورة العمل فى شتى المجالات ويحدد مساره وبدون التخطيط تصبح الأمور متروكة للقدر أو العمل العشوائى غير الهادف، ومن أهم مزايا التخطيط:

1-أنه يحمل على إعمال الفكر وإتباع الطريقة العلمية لاكتشاف المشكلات ودراستها ومحاولة حلها قبل تفاقمها.

2-التخطيط يؤدى إلى تحديد أهداف واضحة للعمل.

3-العمل فى إطار خطة عمل هادف، وهو بذلك عمل ذو معنى بالنسبة للعاملين وهذا يساعد على تحقيق رضاهم وزيادة إنتاجهم.

4-يحدد التخطيط مراحل العمل، والخطوات التى تتبع، والطريق الذى يسلكه العاملون، وهو بذلك يساعد على تحقيق الأهداف.

5-يهتم التخطيط بتوفير إمكانيات العمل، وسبل الحصول عليها، وتنسيق بين جميع الأعمال وأوجه النشاط المتعلق بالهدف.

6-التخطيط يحقق-الداخلية والخارجية-على التنفيذ، ويسهل متابعته والوقوف على المشكلات التى تعترضه والتدخل أولا بأول لحلها.

7-التخطيط يحقق الأمن النفسى للأفراد والجماعات،ففى ظل التخطيط يطمئن الجميع إلى أن الأمور التى تهمهم قد حسب حسابها وأعدت عدتها.

أهمية التخطيط للتنمية القومية:

تعرضنا لأهمية التخطيط كأسلوب للعمل بصفة عامة، ويهمنا هنا أن نحدد أهم الاعتبارات التى تدعو إلى اتخاذ أسلوب التخطيط من أجل التنمية القومية، هذه الاعتبارات نجملها فيما يلى[1]:

1-التنمية غير المخططة نتائجها غير مؤكدة.

2-التنمية غير المخططة قد تقضى إلى الضياع الاقتصادى.

3-التنمية غير المخططة لا تحقق النمو المتوازن للاقتصاد القومى.

4-التنمية غير المخططة تعرف عن بعض مشروعات التنمية الأساسية.

5-التنمية غير المخططة لا تضمن حسن إختيار مشروعات التنمية.

6-التنمية غير المخططة لا تضمن معدلات النمو المتطلبة.

7-التنمية غير المخططة لا تحقق العدالة الاجتماعية.

بعض أنواع التخطيط:

1-الخطة القومية الشاملة:

وتهدف إلى تحقيق أهداف التنمية فى جميع القطاعات القومية سواء الاقتصادية أو الاجتماعية أو الحضارية والثقافية، وغايتها رفع المستوى المعيشة وإحداث النهضة الشاملة فى جميع نواحى الحياة بالمجتمع.

2-الخطة الأقليمية أو المحلية:

وتهدف إلى تنمية منطقة معينة أو مجتمع محلى معين، وتهتم عادة بمشكلات المحافظات أو الولايات أو المدن والمحليات، وتطويرها، ومن أمثلتها المشروعات الخاصة بتعمير الوادى الجديد ومديرية التحرير.

ويأخذ التخطيط الأقليمى فى اعتباره مسائل السكان، ومناطق الثروة الزرايعة، والثروة المعدنية، والثروة المائية، ومصادر القوى المختلفة، واستصلاح واستثمار الصحارى والغابات، والمناطق الصناعية، وشبكة الموصلات، وتخطيط المدن والمرور بها، والمناطق السياحية والأثرية، ومناطق الاصطياف والمشتى، والموانى المائية والجوية.... وما إليها.

1 - التوسع فى هذا الموضوع، انظر، حسين عمر: التخطيط فى المجتمع الاشتراكى، (القاهرة: دار الكرنك للنشر والطباعة، 1963)، ص 21-27.

3-خطة القطاع:

وتهدف إلى تحقيق قطاع معين من قطاعات الإنتاج أو الخدمات، مثل الصناعة أو الزراعة، أو السياحة أو الأمن أو الصحة أو التعليم.

وتلجأ بعض الدول إلى تخطيط معين مثل خطة الصناعة أو خطة الزراعة ومحاولة تحديد أثر تطور هذا القطاع على الخطة الشاملة، كما لو كان المطلوب هو مقارنة الدخل الناتج من الصناعة بغيره فى القطاعات الأخرى، ومعرفة أثر الصناعة بالنسبة لعملية التنمية القومين، وهذا النوع من الخطط يقوم بوضعه القطاع المختص عادة.

الاعتبارات الهامة عند وضع الخطة:

1-تحديد المبادئ والفلسفات والقيم والعقائد والاتجاهات القومية التى يتم على أساسها وضع الخطة وسير التنفيذ، فمثلاً قد يقرر اتباع الفلسفة الاشتراكية التى تعترف بالملكية الخاصة فى حدود معينة، والتى تهتم بالاستغلال الكامل للطاقة البشرية.

2-تحديد الأهداف: تهتم الخطة باكتشاف الأهداف وتوضيحها وتحديد الأولويات بينها ، وتقسيمها فى حدود الإمكانيات وفى ظل الظروف القائمة إلى أهداف بعيدة المدى أو المتوسطة أو قصيرة المدى . وتحديد الأهداف يتطلب بالضرورة الدراسة التامة الكاملة و المفضلة للاقتصاد القومى ، بحيث يصبح المخطط على علم و معرفة بالواقع، مع التنبيه لمدى استمرار الأهداف واستقراراها فى ظل أحوال التغيير الاجتماعى الجارى، وهذا يفرض مرونة الخطة بحيث تساير مقتضيات التغيير.

3-إصدار القوانين الجديدة وتعديل القوانين القائمة بما يهيئ الجو المناسب لتؤتى الفلسفات والمبادئ والقيم والعقائد المتفق عليها ثمارها، ولكى يتسنى تنفيذ الخطة وتحقيق أهدافها.

4-تحديد السياسات التى ترتكز على الأهداف العامة، وتصنيف هذه السياسات بحسب نوعية الأهداف إلى سياسة صناعية وسياسية زراعية وسياسة للتحارة الخارجية... إلخ، وبالرغم من أن السياسات تتصف بالعموم إلا أنه يلزم توضيها بدقة بحيث تكون مفهومة لدى جميع العاملين وطوائف الشعب المختلفة.

5-ترجمة السياسات إلى برامج ومشروعات يتم تحديدها فى ضوء المـوارد المتاحـة وفى حـدود إمكانيات التنفيذ، وذلك عن طريق التعاون بـين الجهـاز المركـزى للتخطـيط وبـين المخططـين فى القطاعات المختلفة، ووضع البرامج الزمنية أى ترتيب الأعمال المطلوب القيام بها ترتيباً زمنيا مـع ربطها ببعضها.

6-مراعاة التنسيق والتكامل بين مشروعات الأنشطة والقطاعات المختلفة.

بمعنى ألا يكون هناك تعارض أو ازدواج بين المشروعـات فى القطاعـات المختلفـة، وألا تعطـى أهمية أو عناية أكثر من اللازم لبعض القطاعات أو الأنشطة على حساب غيرها، لأن هذا كثيراً ما يعوق النمو المستمر وظهور اختناقات فى القطاعات المهملة تحول دون التقـدم الممكـن حدوثـه حتى فى القطاعات المحظوظة.

7-توفير الإمكانيات وتهيئة المناخ المناسب للتنفيذ. وهذا يتطلب:

أ-التوعية الضرورية بالخطة سواء للجمهور أو للعاملين.

ب-توفير الموارد المالية والطبيعية اللازمة، وتشمل الاعتمادات المالية ورءوس الأمـوال والمـواد الأولية والمواد الخام، ويلاحظ أن الخطة تعتمد على كل من الميزانية العامـة التـى تعـد فى ذاتهـا نوعاً من التخطيط قصير المدى، والميزانية النقدية وقوامها النقد الأجنبى أو "العملة الصعبة"[1] .

1 - الميزانية كالخطة تحتاج إلى تخطيط مدروس، ولكن تختلف الميزانية عن الخطة من حيث إن الأخيرة تتضـمن النظر إلى استهداف نتائج محددة بدراسة طرق كثيرة يمكن لكل منها أن يحقق هذه النتائج، وذلك بقصـد اختيـار إحداها تسير بمقتضاها الميزانية (و الخطط السنوية) لتحقيق مـا اسـتهدف ، وبـذلك فانـه بيـنما دور الميزانيـة فى تحديد الأهداف متواضع فإنها تلعب الدور الأكبر عند اتخاذ قرار اختيـار طريقـة الخطـة النهائيـة، وكـذلك عنـد تنفيذ الخطة المقررة عن طريق الاعتمادات التى تتضمنها الميزانية كذلك تختلف الميزانية عـن الخطـة مـن حيـث إن عدد المشتركين فى وضع الخطة أكبر نظراً لشمولها للقطـاعين العـام والخـاص ونظـراً لأنهـا تحتـاج إلى دراسـات أوسع وأعمق، ومن حيث كون الميزانية سنوية بينما الخطة الشاملة-خـلاف الخطـط السـنوية-توضـع لعـدد مـن السنين. فبينما المخطط ينظر إلى أجل طويل نسبياً مثل خمس أو سبع أو عشر سنوات، فإن واضع الميزانية يحاول ترجمة الخطة إلى ميزانيات سنوية يبدأ فى إعداد كل منها قبل بدء تنفيذها بشـهور قليلـة، هـذا ويلاحـظ ضرورة تطابق الميزانية والخطة السنوية من حيث المشروعات والبرامج والأهداف الخاصة بالقطـاع العـام. إذ أن الميزانيـة تعكس الناحية التمويلية لهذه المشروعات والبرامج، فضلاً عن تضمنها السياسات المالية والضرائبية اللازمة للتـأثير وتوجيه نشاط القطاع الخاص وقرارته حتى يتم تنفيذ الخطة كما هو مقرر لها وبالتالى تحقيق كل أهدافها.
أحمد حافظ الجعوين:" التخطيط الشامل للاقتصاد القومى"،(القاهرة: معهد الإدارة العامـة، برنـامج المـديرين العامين، الدورة الأولى، 1965). ص3.

جـ -توفير العنصر البشرى وإعداده وتنميته، فالأفراد أهم عناصر الخطة ويتطلب التخطيط توفير الأعداد الضرورية من الفنيين والمتخصصين والعمال المهرة وتدريبهم وصقلهم وتنميتهم، إلى جانب المنفذين والإداريين الأكفاء.

د-توفير الأجهزة الإدارية الصالحة: وهذا يستدعى دراسة الأجهزة القائمة وإعادة تنظيمها بحيث توزع الاختصاصات والواجبات على أفضل وجه، وتزويدها بوحدات للتخطيط.

طرق وضع الخطة[1] :

من المسائل الرئيسية فى تصميم الخطة هى الطرق التى تتبع فى وضع المقترح النهائى أو المقترحات النهائية التى تعرض على ممثلى الشعب والسلطات العليا لاستصدار قانون الخطة الذى بموجبه تسير البلاد لعدد من السنين المقبلة ويمكن تحديد ثلاث طرق لوضع الخطة هى:

1-طريقة الخطة المفتوحة: Open Ed plan Method

فى حالة اتباع الخطة المفتوحة يسمح لكل جهة بالتقدم بالمشروعات التى ترى تنفيذها طالبة تخصيص مبالغ الاستثمارات اللازمة دون التقيد بحد أقصى للمبلغ الإجمالى المطالب به، وتتناسب هذه الطريقة مع ظروف بعض الددول التى لا تواجه مشكلة فى النقد الأجنبى كالكويت وقطر وليبيا، ولكن يجب فى كل الأحوال أن يتم عرض المشروعات المطلوب تنفيذها وفقا لأولويات محددة معاييرها حتى يمكن لجهاز التخطيط المركزى أو السلطات العليا تأجيل بعض المشروعات لخطط تالية أو إلغاء ما يتقرر الغاؤه فى حدود الأولويات الموضوعة، ويعاب على هذه الطريقة أن عملية اختيار مشروعات الخطة من بين المشروعات المعروضة يتم بمعرفة جهات أخرى خلاف جهات التنفيذ مما يخشى معه أن تكون المشروعات التى وقع عليها الاختيار غير متناسقة ومتكاملة من حيث التنفيذ، فضلا عن أن هذه الطريقة لا تتلاءم مع ظروف الكثيرمن الدول المختلفة التى تشكو من قلة الموارد الاستثمارية وصعوبة توفير إمكانيات التنفيذ.

1 - أنظر: أحمد حافظ الجعوينى، المرجع السابق، ص 11-13.

2-طريقة الخطة المخصصة مبالغها سلفا: A llotmet plan method.

نظراً لندرة الموارد الاستثمارية فإن هذه الموارد يتم توزيعها على القطاعات والأنشطة المختلفة وفقاً للأهمية النسبية المقدرة لها فى الخطة وعلى كل قطاع ونشاط اقتراح المشروعات التى تحقق الأهداف المقدرة أو أكبر نسبة منها ما أمكن.

وميزة هذه الطريقة أنها تضطر جهات التنفيذ إلى الحد من مطالبها الاستثمارية وضغطها فى المشروعات الضرورية، مما يساعد على تحقيق الأهداف بأقل تضحية ممكنه، ولكن يعاب على هذه الطريقة أنها غالباً ما تعطى بعض القطاعات أو الأنشطة اعتمادات استثمارية أكثر أو أقل مما هى فى حاجة إليه فعلاً نتيجة لخطأ تقدير الجهاز المركزى للتخطيط لعدم المامه التام بكافة العوامل التى يجب أخذها فى الحسبان لدى تقرير التوزيع.

3-طريقة الخطط البديلة: Alternative Plan Method.

لعلاج عيوب طريقتين سالفتى الذكر، يطلب من جهات التنفيذ التقدم بعدة بدائل تخطيطية معينة كل منها فى حدود مبلغ إجمالى معين، أو تهدف كل منها لتحقيق حجم محدد من الإنتاج أو الدخل أو العمالة، ويقوم الجهاز المركزى للتخطيط باختيار بديل أو أكثر منها وفقاً للأهداف العامة والأهمية النسبية المقررة لكل قطاع ونشاط وفى حدود إمكانيات التنفيذ والتسهيلات الأجنبية المتوقعة.

وميزة هذا الأسلوب التخطيطى وجود أكبر من بديل أمام الجهاز المركزى للتخطيط لاتخاذ قراراه النهائى، مما يقلل عملية الرجوع إلى جهات التنفيذ أثناء فترة تجميع الخطة أو الخطط النهائية ووضعها فى شكل المقترح النهائى، فضلا عن أن هذه الخطة تتطلب أن تحدد جهات التنفيذ رأيها بالنسبة لأولوية وأفضلية بعض المشروعات على غيرها، كما أن هذا الأسلوب يحافظ على تناسق وتكامل المشروعات المقترحة فى كل بديل.

ولا يقف الأمر عند قيام جهاز التخطيط باختيار بديل من كل قطاع بل من الأفضل أن يقوم الجهاز باختيار أكثر من بديل حتى يمكنه عمل بدائل تخطيطية قومية تدرس دراسة كاملة من حيث التضحيات التى يتطلبها كل بديل، وذلك لغرضها على السلطة التشريعية الممثلة للشعب لتقرر أى بديل تخطيطى قومى هو الخطة وذلك فى

ضوء معدلات التنمية الذى سيحققه كل بديل ومعدلات التضحية اللازمة لتنفيذ هذا البديل.

وبذلك يمكن القول بأن الأخذ بطريقة الخطط البديلة على مستوى جهات التنفيذ وعلى مستوى الجهاز المركزى للتخطيط يحقق كلا من مزايا معيار الكفاية criterion efficiency، إذ أن تقديم بدائل مختلفة من جانب جهات التنفيذ يسبقه إجراء مفاضلات بين المشروعات المختلفة من حيث الكفاية الفنية والإنتاجية والاقتصادية لكل مشرع، ومزايا معيار القيمة Value criterion إذ يتم تقديم بدائل جهاز التخطيط المركزى للسلطة التشريعية مشفوعة بالتضحيات اللازمة لكل منها فى شكل زيادة فى حجم المدخرات المحلية وفى ضرائب جديدة أو زيادة معدلات الضرائب الحالية وفى ضغط للاستهلاك وتدخل فى طريقة تسويق بعض المنتجات أو غير ذلك من سياسات على الجهاز المركزى للتخطيط التقدم بها ليضمن سلامة تنفيذ الخطة ويتأكد من إمكانية تحقيق أهدافها.

مراحل التخطيط:

يتم التخطيط فى أربع مراحل يختلف دور الإدارة فى كل منها، وهذه المراحل هى الإعداد والإقرار والتنفيذ والمتابعة.

1-مرحلة الإعداد:

تعد الهيئة بالتخطيط التوجيهات الأساسية والأهداف المراد الوصول إليها من تحقيق خطة التنمية وترسلها إلى الوزارات والمنظمات والمؤسسات والهيئات المختلفة وهذه تقوم بإعداد وتحديد النطاق الزمنى لكل مشروع على أساس الموارد المادية والبشرية الموجودة وفى ضوء البيانات والاحصاءات المختلفة التى تتصل بكل مشروع.

وتوجد ناحية معنوية هامه وهى وجوب اشتراك الأشخاص المنفذين للخطة فى إعدادها حتى يكونوا أكثر اهتماماً بالمشروع والعمل على نجاحه، حتى تكون الخطة واقعية ولا تتعثر أو تكون بعيدة عن تحقيق مطالب الشعب وتبدو أهمية الإدارة فى هذه المرحلة إذ أنها تقوم بإعداد البيانات والإحصاءات والمعلومات وتضع نصب اعينها التجارب السابقة وأسباب نجاحها أو فشلها.

2-إقرار الخطة:

بعد إعداد المشروعات لمختلف القطاعات تجمع ف صورة خطة شاملة للدولة، ويحدد نطاقها الزمنى وأولوية المشروعات التى سوف تنفذ، ثم تعرض على السلطة المختصة بإعتمادها، ومهمتها البحث عما إذا كانت الخطة التى تم إعدادها تتفق مع الأهداف السياسية والاجتماعية والاقتصادية والحربية للدولة أم لا ومدى تأثيرها على القيم والإيديولوجية السائدة فى المجتمع.

وفى حالة إقرارها من هذه السلطة ترسل إلى الجهات المختصة للبدء فى التنفيذ وفى حالة عدم الموافقة يعاد البحث من جديد على أساس التوصيات والأهداف التى يراد تحقيقها ولا يكون للإدارة دور فى هذه المرحلة.

3-التنفيذ:

بعد إقرار الخطة تتخذ الإجراءات لوضعها موضع التنفيذ، ويقوم جهاز التخطيط بالاشتراك مع جهات التنفيذ بإعداد الصورة الرقمية التفصيلية على جميع المستويات، وتوصيل هذه الصورة إلى كل عامل حتى تكون مسئولية كل فرد فى تنفيذ الخطة واضحة تماماً.

ويلزم التأكد من فهم المواطنين لمشروعات الخطة ووسائل تنفيذها، حتى يسهم كل منهم فى اقتناع وإيمان فى تنفيذها وتحقيق أهدافها.

ويقوم الجهاز المركزى للتخطيط بمعاونة أجهزة التنفيذ بتحديد وتصميم الدفاتر المحاسبية والسجلات الاحصائية اللازمة لقيد مشروعات الخطة وبيان أهدافها وتسجيل الاستثمارات المقررة لها، وقيد ما تم صرفه منها وما تحقق من أهداف، وعلى هذا الجهاز التعرف على وجهات نظر جهات التنفيذ بالنسبة للظروف والأوضاع والمشكلات والصعوبات التى تستجد.

وتقوم جهات التنفيذ بإصدار القرارات والتعليمات الضرورية لتنفيذ الخطة، وتنسيق عملية التنفيذ فى ضوء الأولويات التى تحددت، واتخاذ اللازم بصدد تنظيم الأجهزة المنفذة وتدعميها بالعاملين الأكفاء والعمل على زيادة كفايتها الفنية والإدارية.

4-متابعة وتقييم عملية التنفيذ:

تقوم الأجهزة التنفيذية بمتابعة الخطة وتقييمها، وعن طريق المتابعة تتأكد هذه الأجهزة، وكذلك الجهاز المركزى للتخطيط، أولاً بأول من مدى التقدم فى تنفيذ مشروعات الخطة، وإعداد التقارير الدورية عن حالة العمل فى كل مشروع والمراحل التى تمت فيه، والصعوبات التى قد تصادف التنفيذ وتؤخره عن التوقيت الزمنى المحدد لكل مرحلة أو مشروع.

وعن طريق المتابعة يقوم الجهاز المركزى للتخطيط بتقدير مدى الحاجة إلى تعديل الخطة فى ضوء التجربة العملية التى تمت، ودراسة عوامل النجاح أو أسباب الفشل فى كل مشروع.

بعض الاعتبارات المتعلقة بالمخططين:

1-إن أولى مسئوليات المخططين والإداريين، كذلك كل من يعملون فى التخطيط، هى حماية ورعاية الصالح العام، ووضع مصلحة المجتمع ككل قبل مصحلة أى قطاع منه.

2-والمخططون مسئولون عن اكتشاف الطرق والوسائل والأساليب التى تحقق بناء مستقبل أفضل، دون تضحيات كبيرة من الحاضر، أو تبرأ تام من الماضى فالتخطيط يتطلب الاستمرار فى السير حتى نهاية الشوط فى طريق يحده المستقبل البعيد والمستقبل القريب، والحاضر، وعلى الأقل الماضى القريب.

3-ويجب أن يلتزم المخططون بالممكن وأن يبتعدوا عن التحليق فى الخيال، وأن تمتد نظريهم إلى مستوى الواقع.

4-كذلك يلزم أن يحاول المخططون-قبل وضع حلول لأى مشكلة-أن يحصلوا على المعلومات الدقيقة المرتبطة بها، وفى الحدود التى تظهرها المعلومات المتكاملة يستعمل المخططون قدرتهم على التصور، ومن هنا يلزم أن يكونوا على اتصال وثيق بجميع مراكز المعلومات والإحصاءات والأبحاث.

5-ومهما كان العاملون فى مجال التخطيط مهرة ومتصفين بالحصافة، فإن المقترحات التى تقدمها هيئات التخطيط لا تعدو أن تكون توصيات وليست أوامر واجبة

النفاذ، والتخطيط بذلك يجب أن يبقى دائماً كنشاط مساعد وليس إلزاماً أو فرضاً للإدارة.

6-والتشريع والتخطيط عمليتان مستمرتان، فحياة أى مجتمع لا تقف، كما أنها لا تسير فى قوالب زمنية جامدة معزولة تقرر سياسة كل منها مستقلة عن الأخرى، إن حياة المجتمع لها صفة الاستمرار، ولذلك يستمر سير التشريع وسير التخطيط مع هذه الحياة.

7-ويتم التخطيط على مستويات مختلفة، وبالرغم من هذه المستويات فإن طبيعة عملية التخطيط اتفاق أكثر منها تحليل، وكلما ارتقينا فى سلم المستويات، أو فى درجات هرم التخطيط، أصبحت الحاجة ماسة إلى الإداريين لا المتخصصين وعند القمة حيث يصبح التخطيط اختياراً بين بدائل يكون المخططون هم القادة السياسيون.

8-ويجب أن تكون الخطط ممكنة التنفيذ فى الواقع، والخطط ذات الشأن هى تلك التى لديها فرصة أكبر فى التنفيذ، وتأسيساً على هذا فإن مسئولية إدارة التخطيط لا تنحصر فى مجرد وضع الخطط، وإنما يلزم أن تتأكد من أن هذه الخطط قابلة للتنفيذ بحيث تتحقق الأهداف المتوخاة.

9-ولا يقتصر الأمر على مجرد وضع الخطط التى يمكن تنفيذها، إذ يتعين أن يتم التنفيذ على وجه مرضى، وعدم مخالفة الخطط أو الخروج عن إطارها بأى حال إلا إذا استجد من الأسباب القوية ما يدعو لذلك.

10-ولكى يتم تنفيذ الخطة يجب أن تكون الاعتمادات المالية الكافية متوفرة فبدونها تتعثر الخطط وقد يتعذر التنفيذ.

التخطيط الاقتصادى

من الأسئلة التى يتناولها حماس الجدل بين العلماء والسياسين فى الغرب ما هو املـدى الـذى يمكن أن تصل إليه الدولة فى تدخلها فى نواحى الحياة الاجتماعية المختلفة، والحد الذى يجب ان تقف عنده محاولات تخطيط أوجه النشاط وتوجيهها وفق خطط معينة، وهذا الشكل فى الواقع لا يتصل بسؤال واحد وإنما يشغل مجموعة من الأسئلة المرتبطة بالأحوال السياسية والاقتصـادية والاجتماعية بالدول الغربية.

على أن الوضـع فى مجتمعـات الـدول الناميـة مختلـف، حيـث توجـد ظـروف معنيـة وقـوى متعددة تظهر فى هذه المجتمعات مما لا يدع مجالا لتبرير فكرة المذهب الحـر الكلاسـكية ذلـك لأن مبادئ العدالة والمساواة التى تدعو إلى إتاحة فرص وميـزات للجميـع، تـدعونا بـالضرورة إلى تطبيقها حينما تكون الفوارق بين الطبقات الاجتماعية متميزة وواضحة كما هـو الحـال فى مصر، وهذا بالطبع يرتبط به حقيقة أخرى هامة ومقبولـة، وهـى ضرورة إعـادة النظـر فى مسـئوليات الحكومة الاقتصادية والاجتماعية ولم يعد ينظر إلى مسـلك الحكومـة هـذا عـلى أنـه تـدخل مـن جانبها فى حياة المواطنين غير مرغوب فيه، وأنه يتعارض مع مبادئ حرية الاختيار والديموقراطية.

ذلك لأن التخطيط بما يكفله للملايين، لا للقلة الضئيلة المتحكمة، يتيح فرصاً أوسـع نطاقـاً أو أكثر شمولا لتحقيق المسـاواة والعدالـة الاجتماعيـة والتغلـب عـلى المشـاكل المعمـرة للجماهـير، والوفاء باحيتاجاتها الأساسية، وهو بذلك يعزز مبادئ الحرية والديموقراطية وينشر قاعـدتها، بمـا يهدف إليه من الرخاء العام ورفاهية الجميع.

وحتى فى الدول الرأسـمالية، والتـى تـؤمن بالمـذهب الحـر نجـد تطـوراً ملحوظـاً فى أفكارهـا وسـلوكها، وتحـولاً واضـحاً فى اتجـاه التخطـيط، ذلـك لأنهـا إزاء مختلـف الضـغوط والتحـديات الداخلية، وإزاء الصراع الدولى، والمنافسة وتيار الحرب الباردة المستمرة، تجد نفسها مضـطرة لأن تتدخل بطريقة أو أخرى فى بعض نواحى النشاط بالمجتمع.

وأصحاب هذا المذهـب أنفسهم أصبحوا يؤمنون بمثل هذا التدخل، فيوصون بوضـع قيود معينة على استيراد بعض السلع تهدف إلى خلـق الحاجـه، والإقـلال مـن اسـتيراد

السلع الاستهلاكية حتى يمكن زيادة المستورد من السلع الرأسمالية وتوجيه رؤوس الأموال إلى الصناعات التى تصدر، أو إلى الصناعات التى يمكن استهلاكها محلياً حتى ولو تيسر استيرادها بأسعار أقل، لتحقيق العمالة وتشغيل العمال الفائضين أو العاطلين.

وهكذا لم يعد التخطيط الاقتصادى فى أى بلد نام عملا من أعمال الرفاهية، وإنما هو ضرورة حيوية لإعداد برامج مدروسة على أى أساس معدلات معقولة من النمو الاقتصادى لأفضل استخدام متوازن لموارد البلاد، وذلك عن طريق إعداد مشروعات للتنمية من شأنها أن ترفع مستوى المعيشة وتفتح أمام الأفراد آفاقاً أوسع وفرصاً لحياة أفضل، وتسمح لمصالح الفرد ومصالح المجتمع بأن تتطور تطوراً منسجما.

ومعيارالمفاضلة بين الاشتراكية والرأسمالية، يظهر جليا من خلال التحسينات التى تطرأ على الحياة للغالبية العظمى من الشعب، وتخفيف حدة الفوارق الإجتماعية والإقتصادية بين فئاته، ومن المواءمة بين احتياجات الإنتاج ومتطلبات الاستهلاك والعمل على قيام قطاع أعمال يستطيع من فائضة أن يمول قطاع الخدمات تمويلاً مستقراً متدرجاً فى الزيادة دون هزات أو نكسات [1] .

وحتى قيام الثورة، كان التخطيط الاقتصادى فى مصر يتم فى أضيق نطاق، وكان موجهاً أساساً لتحقيق الأهداف الاقتصادية الاستعمارية، ومصالح الطبقة الرأسمالية لامستغلة، فقد اتجهت السياسة البريطانية فى استغلال مصر اقتصادياً ضمن ما تشتغله من مستعمرات فى باقى بقاع العالم، وقد ركز المخططون البريطانيون تفكيرهم إلى تحويل مصر مزرعة للقطن تمون مصانعه فى إنجلترا وكان نصيب منتجى القطن ضئيل جداً بالنسبة لخل صناعته الذى كان يحققه المستعمر، وأدى إصرار المستعمر على هذه السياسة إلى قيام مجتمع فى مصر ترتبط مصاحله أشد الإرتباط بزراعة القطن وتسويقه دون أى حافز آخر لتطوير اقتصاد البلاد.

ومن ناحية أخرى كانت الطبقة الرأسمالية فى مصر ذات مصالح إقتصادية محصورة فى دائرتها، فعملت على تحقيق أهداف إقتصادية من وضعها غايتها زيادة أفراد هذه الطبقة غنى وتخمة فى النواحى المادية، دون أى اعتبار لمصالح مجموع الشعب من

1 - عبد اللـه درويش: تقييم الخطة الخمسية الأولى والرأى فى الخطة الثانية لقطاع الصناعة، (القاهرة: وزارة الصناعة،1965) ص111.

الفلاحين والعمال، وضرورة تحسين دخل هذه الفئات ورفع مستوى أفرادها الاقتصادى، وقد كان ارتبـاط مصـالح هـذه الفئـة اقتصـادياً بمصـالح الإسـتعمار مـن العوامـل التـى مكنـت للأوضـاع الاقتصادية السيئة والمختلفة من البقاء دون تغيير برغم فاقة الجماهير وسخطها.

وكانت هذه المظاهر الاقتصادية الرجعية فى مقدمة المشاكل التى واجهت الثورة وكان واضحاً أن أحد التحديات الهامة التى على الثورة أن تنازلها هو كيفية تحويـل أهـداف الاقتصـاد المصرى الاستعمارية الاستغلالية إلى أهداف تخدم المصالح المتكاملة للاقتصاد القومى، بما فى ذلك تحقيق الكفاية ورفع مستوى المعيشة للكادحين من أبنـاء الطبقـة الفقـيرة، ولـيس بغريـب إذاً أن نجـد ضمن أهداف الثورة الستة أهدافاً بعينها تحـدد اتجـاه الاقتصـاد القـومى وأغراضـه، ومـن ذلـك القضاء على الاستعمار، والقضاء على الاستغلال وتحكم رأس المال.

وفى التطبيق الاشتراكى لم يعد الحال على ما كـان عليـه قبـل الثـورة حيـنما كانـت مسـئوليات الحكومة مقصورة على تهيئة مناخ طيب يمكن لقطاع الأعمال من تحقيق مكاسب مادية ونفـوذ وتسلط على باقى نـواحى النشـاط بـالمجتمع، فاتسـع نطـاق النشـاط الحكـومى بأبعـاد هائلـة، وشملت وظيفة الحكومة معظم أنواع الوظائف الاقتصادية والاجتماعية بما فى ذلك القضـاء عـلى الفاقه والجهل والمرض والبطالة.

ولم يقتصر عملها على الدور التقليدى لما يمكن أن نسميه بالتخطيط السلبى الذى يحول بـين رقابة الشعب وبين نواحى العمل الإجتماعى، وإنما تحركت فى اتجاه التخطـيط الإيجـابى الهـادف نحو التجربة الواعية لتصميم نوع جديد من الحياة على أرض مصر[1] .

وهكـذا اسـتجد إلى جانـب سياسـة الحمايـة دور إيجـابى تقـوم بـه الدولـة وأصـبحت الحكومة مسئولة عن وضع وتنسيق وتنفيـذ خطـط التنميـة، وهـى التـى تقـرر الأهـداف وتحدد الأولويـات، وتسـتعمل سـلطتها فى التنظـيم والرقابـة الاقتصـادية لتوجيـة عمليـات

1 - فى مقدمة الإجراءات التى اتخذتها الحكومة قرارات يوليو 1961، وأغسطسس 1963، ومـارس 1964، التـى حققت ملكية الدولة لأوجه النشاط الاقتصادى الضخمة وإدراتهـا ورقابتهـا وذلـك بهـدف تحقيـق الاسـتقلال الاقتصادى الكامل، وعزل كبار ملاك الأرض الرأسماليين عن السلطة، وتصفية طبقتهم.

التنميـة فى الاتجـاه المرسـوم، وهـى مـن ناحيـة أخـرى تعلـم النـاس وترفـع مسـتواهم الثقـافى والاجتماعى ليتمكنوا من الاستمتاع بالمكاسب الاقتصادية والاجتماعية بطريقة أفضل.

ومنذ عام 1953 شهدت مصر إنشاء وظهور عدد من هيئات ومنظمات التخطيط الاقتصـادى والاجتماعى، على نحو ما أشرنا إليه فى الباب السابق وهنـاك أربعـة أسـباب سـاعدت عـلى قيـام هذه الهيئات.

الأول: الحاجة المتزايدة إلى التنمية الاقتصادية التصاعدية، بحيث تكون سرعـة التنميـة أعـلى منها فى الدول المتقدمة.

الثانى: ضرورة التنسيق بين مختلف التدابير والاجراءات الاقتصـادية بسـبب تـداخل المشـاكل الاقتصادية والاجتماعية بعضها فى البعض، فقد وجدت الحاجة ملحة نحو سياسة التصنيع، وكـان لزاما أن تنشأ المصانع، إلا أن النجاح فى هذا المجال يتطلـب حـل مشـاكل أخـرى متداخلـة، مثـل الاهتمام بإنشاء الطرق وتسهيل المواصلات وزيادة إنتاج المواد الغذائية والصناعات الزراعية، على أن هذا أيضاً مرتبط باتساع نطاق التعليم وارتفاع المستوى الصحى، وتوفر التأمينات الاجتماعيـة المختلفة.... وهكذا.

الثالث: الرغبة فى إيقاف التغييرات الاجتماعيـة غـير المتكافئـة، وتقليـل التفـاوت فى الـثروات والدخول وتضييق الهوة الواسعة بين زائدى الغنى وبالغى الفقر، والمتعلم والأمى وسكان الحضر وسكان الريف، وأصحاب الأفكار التقدمية المتحضرة والمحافظون التقليديون.

الرابع: الرغبة فى توفير العمل المثمر لكل راغب فيه وقـادر عليـه، وذلـك عـن طريـق زيـادة المشروعات الاستثمارية، والتمويل اللازم لها، وتشغيل الأيدى العاملة بها.

وقد نـص الميثـاق عـلى أن التخطـيط الاشـتراكى المتصـف بالكفايـة هـو وحـده الـذى يضـمن استخدام جميع الموارد المتاحة لدينا، أفضل وأكفأ استخدام، فى ظل توزيع عادل للإنتاج والـدخل بين الأفراد وبـين المنـاطق المختلفـة، وهـذه الفلسـفة تقودنـا بـالضرورة إلى النظـر فـيما نسـميه بالمعادلة الصعبة القائلة بزيادة الإنتاج وزيادة الاستهلاك مع زيادة المدخرات.

إن **الجانـب الأول** مـن هـذه المعادلـة يتصـل بكفايتنـا الانتاجيـة، فـلا بـد لنـا مـن تنميـة الاستثمارات بأحجام ضخمة وبمقادير متزايدة.

الجانب الثانى:يتصل بالناحية الانسانية فى النظام الاشتراكى الذى نطبقه،إن التطبيق الاشتراكى فى بلادنا يأخذ فى اعتباره سنى الحرمان والضنك التى عاناها الشعب، ومن ثم يتيح له الظروف التى تساعد على زيادة الدخل وزيادة الاستهلاك، على عكس بعض النظم التى ضحت بأجيال كاملة من أجل أجيال أخرى.

أما الجانب الثالث: من المعادلة فهو يهدف إلى تنمية المدخرات حتى يمكن استعمالها فى تمويل الاستثمارات.

وقد يبدو أن هناك تعارضاً بين الشقين الثانى والثالث من المعادلة، إذ كيف يمكن أن نزيد الاستهلاك ونزيد المدخرات فى نفس الوقت؟ إن حل المعادلة الصعبة وتنظيم حياتنا الاقتصادية يتطلب أن يكون معدل تزايد الاستهلاك أقل من معدل الزيادة فى الدخل الفردى، بحيث لا تمتص زيادة الاستهلاك كل تزايد فى الدخل وإنما نبقى على جزء منه وتحوله إلى زيادة المدخرات، والتخطيط القومى الشامل يؤدى دوراً هاماً فى سبيل حل هذه المعادلة.

إن الخطط لا تستورد و لا تنقل وإنما تصمم من الواقع وتأخذ كيانها منه ومن ثم كانت عملية التخطيط من صنع الأجهزة المختلفة بالحكومة والقطاع العام والخطط لا تحقق نفسها بنفسها، وانما تصل إلى أهدافها من خلال العملية التنفيذية، وهنا يكون لنفس هذه الأجهزة اليد العليا فى جعل الخطط والبرامج حقيقة واقعة، وهكذا نجد الجهاز الحكومى تواجهه مهام جديدة فى التخطيط الاقتصادالقومى، وفى مقدمة هذه المهام تحديد الأهداف الجديدة نفسها للتخطيط الاقتصادى، وإعداد الخطط وتنفيذها ثم متابعة هذه الخطط وتقييمها.

وقد عهد إلى وزارة التخطيط بمسئولية التخطيط القومى الشامل وأنشئت إدرات ومكاتب للتخطيط فى مختلف الأجهزة الحكومية ووحدات القطاع العام، وتستهدف خططنا مضاعفة الدخل القومى مرة كل عشر سنوات، وفى مقدمة السياسة التى تنهجاً تصنيع البلاد، وهى سياسة تنتباها وتؤازرها القيادة السياسية بحماس، وفى الخمس عشرة سنة الماضية أحرزت الحكومة تقدماً واضحاً فى هذا الاتجاه، فأنشأت مئات المصانع وأدخلت العديد من الصناعات، وتوسعت فى الصناعات القائمة، واستثمرت كثيراً من الثروة المعدنية.

وتأمل الدولة عن طريق التخطيط الاقتصادى فى مواجهة المشاكل الملحة، وفى مقدمتها مشكلة الانفجار السكانى، ومن أهم الوسائل التى تلجأ إليها زيادة الإنتاج بنسبة تعلو الزيادة فى السكان، وبهذه الوسيلة يمكن رفع مستوى الدخل الفرد.

كما تسعى لتحقيق التحرر الاقتصادى بالتخلص من السيطرة الخارجية على اقتصادنا، وإقامة علاقاتنا الاقتصادية مع دول العالم على أساس التخطيط الشامل وتطوير هذه العلاقات لضغط الاستيراد أو على الأقل منع زيادته بمعدلات كبيرة وزيادة الصادرات.

وهكذا نجد أن التخطيط الاقتصادى فى مصر من عمل الحكومة، وهذا يعنى أن نشاط أجهزة الدولة قد امتد إلى ميادين جديدة، ففى مجال الصناعة مثلاً أصبحت الدولة أكبر صانع، وهى الآن تملك جميع الصناعات الثقيلة ومعظم الصناعات الخفيفة، وقد أدت كثير من المؤثرات الضغوط إلى الإيمان بأن سياسة التصنيع تمثل إتجاهاً حتمياً وصائبا يمكن من حل المشاكل حلا مرضيا[1] .

على أن التحول نحو التصنيع قد واجة أجهزة الحكومة والقطاع العام المعنية بتجربة جديدة عليها تتصل بتنظيم وإدارة المشروعات الصناعية، ومحك الاختبار الذى تجتازه هذه الأجهزة فى الوقت الحالى هو كيفية تحقيق أهداف الإدارة فى قطاع الأعمال بإتقان واقتصاد وسرعة فى ظل القوانين واللوائح والتعليمات التى تحكم سير العمل داخل الوحدات الإدارية بالحكومة والتى لا تناسب تماما إدارة الأعمال.

وليس التحول الذى طرأ على وظيفة وعمل الحكومة مقصوراً على القطاع العام والأجهزة الحكومية المتصلة به، وإنما امتدت آثاره إلى الأجهزة الحكومية التقليدية فالخدمات الزراعية على سبيل المثال قد تحركت خارج نطاقها التقليدى الذى كان مقصوراً على فلاحه الأرض وجباية المحاصيل، والزراعة الحديثة فى مصر تعتمد على

1 - يقول ميردال:" إذا كانت التنمية السريعة أمراً مرغوباً فيه فى التجمعات ذات الدخل الضئيل والاقتصاد الزارعى الراكد والتى تلتزم خطة الإكتفاء الذاتى-على العكس من المجتمعات الصناعية المتقدمة- فانه يلزم توجيه اهتمام متزايد فى المرحلة الأولى للتنمية إلى تحقيق توزان بين نمو مختلف الصناعات، حتى يمكن أن يقابل إنتاج السلع المختلفة الطب المتزايد عليها، فإن ترك التنمية الإقتصادية للقوى الطبيعية يعنى فى معظم الحالات استمرار الركود، أو تنمية بطئية غير مرغوب فيها، إن الاقتصاد المتقدم يمكنه أن يحمى نفسه بطريقة أفضل لأن لدية قوة الدافع، أما الاقتصاد المتخلف فيلزمه أولا الحصول على قوة الدفع هذه.

Gunner Myrdal, An Interational Economy,(New York: Happer and Brother,1958) p.202

نطاق واسع النشاط والخدمات، وقد أدى هذا التوسع إلى إنشاء عدد جديد من الإدارات والهيئات داخل وزارة الزراعة وخارجها تعمل فى ميادن الزراعة والميادين المتصلة بها، وقد أثر هذا فى العلاقة بين الإدارات والهيئات والعلاقة بين الرياسة والوحدات الميدانية، وفى تقسيم العمل وتوزيع الاختصاصات والسلطة والمسئوليات المختلفة، كما أثر فى عمليات التخطيط، والتمويل والإجراءات المتبعة، والاحتياجات من القوى العاملة.

التخطيط الاجتماعى

كانت الأمم المتحدة فى بداية عملها لمساعدة الدول الناميةقد اتجهت إلى منح هذه الدول معونات إقتصادية غير أنها بعد فترة التجربة اتضح لها عدم فاعلية مثل هذه المعونات نظراً للظروف والأحوال الإجتماعية التى تسير الحياة فى تلك الدول، فانصرف اهتمام الأمم المتحدة إلى إمداد الدول النامية بالخبراء والمعونة الفنية غير أن هذا الاتجاة كان قاصراً أيضاً.

ذلك لأن المعونة الاقتصادية أو الفنية ليست وحدها بكافية لمواجهة مطالب ومشاكل مجتمع نامى، فإن علاج النواحى الاقتصادية-مع أهميته-لاتكون نتائجة مؤكده إلا فى ظل أوضاع إجتماعية تسمح بتحقيق أكبر قدر من الاستفادة الرشيدة بالمكاسب المادية، وليس يفيد العامل أو الفلاح كثير أن يزداد دخله إذا لم يتطور فكره وشخصيته وسلوكه فنيفق هذا الدخل أفضل إنفاق ممكن.

ومن هنا كان الارتباط الوثيق بين التنمية الاقتصادية والتنمية الاجتماعية فالأولى لا تحقق عائدها كاملاً إلا إذا اقترنت بالثانية، وهذه الأخيرة قد تسبب مختلف مظاهر الحبوط والقلق والصراع إذا لم تتمشى معها التنمية جنبا إلى جنب[1] .

وإذا كان التخطيط الاقتصادى أمراً يخضع للتقديرات المادية والأرقام والإحصاءات ويمكن تدارك أخطائه خلال مراحل التنفيذ-فالتخطيط من أجل التنمية

1 - قام يوحين بوسيك ببحث استعرض فيه العوامل المختلفة التى تتداخل فى عملية التغيير المخطط فى يوغوسلافيا، وقد تبين له أن عدم نجاح الخطة الخمسية الأولى فى يوغوسلافيا بالدرجة التى كانت متوقعة لها (زيادة الدخل القومى 85% فى خمس سنوات) لا يرجع للأسباب الإقتصادية وحدها، ولكن لعوامل اجتماعية متعددة مقصودة، مما دعى إلى تعديل أسس التخطيط وتغيير أسلوبه وطريقته فى السنوات الخمس التالية، ويؤكد الكاتب ف بحثه هذا مدى أهمية العوامل الإجتماعية فى الوصول إلى أهداف التنمية، وكيف أن تغيير أسلوب الحياة، وطريقة النظر للأمور، وأسلوب فهمها ومواجهتها تؤثر كل التأثير فى أهداف التخطيط.

Eugen Pusic,The Inerdependence Between Social and Economic Planning, with Special Refrence to Yogoslavia,T. Ponsion, Social Welfare(The Hague: Mouton ad co.,1962).pp 239-284.

الاجتماعية، والتى تهمم بتطوير المجتمع فى شتى الاتجاهات بما يحقق الإنسجام الاجتماعى والتقليل من الفوارق التى تفصل الطبقات الاجتماعية أكثر تعقيداً وتركيبا ونتائجه أبطأ وأقل تأكيداً، ذلك لأن هذا النوع من التخطيط يهتم-فيما يهتم به-بالأحوال الاجتماعية السائدة والأفكار والقيم والتقاليد وأنماط السلوك المرعية، والمشاكل المرتبطة بهذه النواحى فى الحياة لا يمكن حلها بطريقة حسابية أو رياضية.

لذلك نرى أن بعض محاولات التغيير الاجتماعى التى تمت دراساتها المبدئية وتخطيطها فشلت فى تحقيق أهدافها لأنها لم تأخذ فى اعتبارها-فيما تناولته من دراسات-الأمور المتصلة بالقيم والعادات والأفكار، من ذلك القرية التى يجهد المهندسون والمخططون أنفسهم لكى يخرجوا تصميمها فى أفضل صورة ممكنة، ثم يهجرها ساكنوها لأن تصميم ديارهم الجديدة ليتفق مع ما اكتسبوه من عادات أوما توارثوه من قيم اجتماعية بقيت بالغة الأثر فى حياتهم، وهذه حقيقة هامة فبينما يمكن الاستفادة من الخبراء الأجانب فى عملية التخطيط الاقتصادى، فان فائدتهم محدودة خلال عمليات التنمية الإجتماعية.

ولكى يحدث التخطيط آثاره، ويكون حلا رشيداً وناجحاً فى مواجهة المشاكل الاجتماعية الملحة، عليه بالضرورة أن يأخذ فى حسابه الأفكار والمعتقدات والعوامل الحضارية والاجتماعية والاقتصادية التى تتصل بالمواطنين فى مجموعاتهم وفى مجموعهم، من هنا كانت عملية التخطيط الاجتماعى التى تتصل بالمواطنين فى مجموعاتها وفى مجموعهم، من هنا كانت عملية التخطي الاجتماعى معقده فى ناحيتها الفنية و العلمية.

وتتطلب جهازا حساسا وواعيا لظروف وأحوال التغيير الاجتماعى الحادث واتجاهه وسرعته، وملما بالتجارب المماثلة وما صادفها من نجاح أو إخفاق، وسريعا إلى ملافاة الخطأ، وتعديل الخطط بما يضمن تلاقيها فى النهاية عند الأهداف المرغوبة، والإ فإن عملية التطوير والتغيير قد تتعثر أو تأتى فى اتجاه غير مرغوب فيه ولا يتيسر تعديله أو تغييره بسهولة.

والتخطيط من أجل التنمية الاجتماعية يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالفلسفة الاجتماعية لكل بلد، ومن ثم فهو قد يختلف من مجتمع إلى آخر وفقا للعوامل والظروف التى تسوده، ووفقاً لمضمون الفلسفة الاجتماعية التى تتبناها الدولة وهذه الحقيقة تجعل مفهوم التنمية الاجتماعية غير محدد تماما، ومن ثم لا يمكن الاتفاق على تعريف واحد لها.

كذلك تختلف محاولات التغيير الاجتماعى من مجتمع إلى آخر فبالنسبة إلى روسيا نجد ألكس انكلز Alex lnkeles يقول:

"لدينا مزيج واضح من التغيير الاجتماعى المخطط والمقرر من السلطات العليا وهو يدار وينفذ بواسطة جماعة مهمتها ووظيفتها إحداث هذا التغيير، ويؤازر هذه السلطة والقوة السياسية فى حوزة نظام موحد تسيره أفكار مركزية، ويسير هذا التغيير بسرعة غير متوقعة، ويمتد إلى كل ناحية من نواحى الحياة الإجتماعية"[1].

هذا هو نمط التغيير الاجتماعى الذى تعرض له المجتمع الروسى، ويلاحظ أنه بالرغم من الإدارة والقدرة التى كانت تدفع عمليات التغيير، فإن هناك بضعة نواح مما يتصل بالعلاقات والحياة الاجتماعية لم يكن فى وسع البلشفيين أن يغيروها مباشرة، بل إنهم فى الواقع قد تراجعوا أحيانا عن عزمهم أثناء محاولتهم ترميم الحياة فى مجتمعهم، وتشييد كيان هذا المجتمع من جديد هذه النواحى تشمل-فيماتضمنته-الاتجاهات العامة نحو السلطة، والمفهوم الخاص للملكية الشخصية، وحوافز الإنتاج، والعلاقات فى نطاق الأسرة وبنائها العائلى،مثل هذه الأمور تمثل جانبا من الحياة الروسية التى قاومت التغيير.

على أن عملية التغيير الاجتماعى فى مجتمعات أخرى كانت أكثر إتصالاً بحياة الأفراد الخاصة مما كانت عليه فى روسيا، فمن خلال التجربة التى مرت بها تركيا فى عهد كمال أتاتورك، نلاحظ أن عملية التغيير الإجتماعى فى بعض مجالاتها كانت موجهة مباشرة إلى اعتبارات الحياة الشخصية أكثر مما كانت عليه فى روسيا، ومن ذلك نرى أن المساواة بين الرجل والمرأة فى المكانة والتعديل الذى أدخل على الزى،

1 - Alex lnkeles," Social Change in Soviet Russia," ed., Morroe Berger and others, Freedom and control in Modern society.(New York: Van Norstand,1954),P.244.

والتغيير الذى لحق الحروف الأبجدية، والفصل بين القانون والسياسة وبين الدين، وإضعاف سلطة رجال الدين، وسياسة التعليم... كل هذه الاتجاهات ربما اثرت فى الحياة التركية التقليدية المحافظة بما لم تفعله الثورة البلشفية فى الحياة الروسية التقليدية، ولا يمكن أن نغفل أن تركيا بعد أتاتورك قد اضطرت للتقهقر فى بعض النواحى التى كان التغيير الاجتماعى فيها يتحدى فيما وعقائد وأنماط سلوك، وخاصة ماااتصل منها بالنواحى الدينية.

ومن ناحية أخرى نجد أن الثورة الكمالية فى تركيا لم تعمل أسلحتها فى نواحى الحياة السياسية والاقتصادية بتركيا، بقدر ماأعلمته البلشفية فى روسيا.

وهكذا تنبئنا التجربتان الروسية والتركية بقصور التعبير الاجتماعى المخطط الذى يفرض على الشعب بأى طريقة، فإن بعض نواحى الحياة لايمكن التأثير فيها بطريقة مباشرة بواسطة الاداة الحكومية ويضمن لها الدوام.

ولعل هذه الحقيقة هى التى دعت برجر إلى توقع تغيير إجتماعى أقل فى مصر بعد الثورة، وافتراضه هذا قائم على أساس أن البيروقراطية الحكومية عندنا-وهى المسئولة عن إحداث التغيير-لا تتمتع بنفس الدرجة من إحكام الرقابة، أو الأفكار والعقائد المحددة التى جاءت بها الثورة البلشفية، كما أنها لا تتصف بالقصد العنيف الذى حفز أتاتورك لإدخال مدينة سريعة على المجتمع فى تركيا[1] .

إلا أنه-فى رأينا-توجد أدلة كافية تعزز نجاح الجهود المبذولة فى إحداث التغيير الإجتماعى بالمجتمع المصرى، بعض هذه الأدلة-وربما أهمها-ظهر خلال عملية التطبيق الاشتراكى التى أخذت قوة اندفاعها ابتداء من سنة 1961، وربما لو أتيح لبرجر اليوم أن يعيد ما كتبه سنة 1960 لعدل عنه أو عدل فيه ومن هذه الأدلة ما يأتى:

أولاً: بدأت التجربة المصرية بعد أكثر من ربع قرن من بدء مثيلاتها فى روسيا وتركيا ، وقد كانت هذه الفترة حافلة بالأحداث الهامة التى تركت آثارها فى حياة الشعوب، وأهمها الكساد والحرب العالمية الثانية، ونظراً للنتائج السيئة التى ترتبت على

1- Morroe Berger. Military Elite and Society Change; Egypt since Napoleon,(Princeto, New Jersey: Princeton University Press,1960), p.34.

هذين الحادثين كانت هناك رغبة قوية لدى معظم شعوب العالم فى تطوير أحوالها وإصلاح أمورها، وإدراك الناس للأحوال السيئة التى وصلوا إليها ووجود فرص أفضل للاستمتاع ووسائل أفضل للحياة مما جعلهم يتطلمون إلى التغيير، وقد ساعدت ثورة الأمانى والتوقعات لدى الجماهير فى مصر على إحداث عملية التغيير الاجتماعى التى أخذتها الحكومة الثورية على عاتقها.

ثانيا: تبدو الرغبة عندنا فى تحقيق العدالة الاجتماعية واضحة كأحد المبادئ الهامة التى يرعاها التطبيق الاشتراكى، وقد اقتضى هذا توجيه قدر كبير من نشاط الدولة نحو الأمور المتصلة مباشرة بالمصالح الحيوية العامة للشعب فى الميدان الاجتماعى لإحداث تغييرات أساسية هيكلية فى المجتمع تضعه فى النهاية داخل الإطار الاشتراكى المستهدف، ونقصد بالتغييرات الهيكلية "Structural Planing" مجموعة الإجراءات والقرارات والقوانين التى تستهدف تغيير الهيكل الاجتماعى والاقتصادى فى المجتمع، وخلق ظروف وأوضاع وعلاقات جديدة تحكم كلا من النظامين الاجتماعى والاقتصادى، وفى مقدمة التغييرات الهيكلية التى لجأت إليها الثورة:

1-قوانين الإصلاح الزراعى.

2-إلغاء الرتب والألقاب المدنية.

3-قوانين التأمين الإجتماعى التى شملت الموظفين والعمال.

4-قوانين التمصير التى خلصت الاقتصاد المصرى من تحكم الاستعمار والطبقة الاقتصادية المستغلة، وساعدت على ممارسة فئات اجتماعية تقدمية لنواحى النشاط الاقتصادى.

5-قوانين التأميم، وقيام القطاع العام بمسئولية إدارة أوجه النشاط الاقتصادى بما يكفل عودة الأرباح إلى الشعب فى مجموعة، وبقاء الاقتصاد القومى بعيداً عن الاحتكار والاستغلال.

6-قوانين الحد الأدنى للأجور وساعات العمل، وما تستهدفه من ضمان حقوق العمل، وعدالة معاملتهم، وإتاحة الفرصة لتحقيق العمالة الكاملة.

7-القوانين الخاصة بمشاركة العمال فى الإدارة والأرباح، وظهور فئات اجتماعية جديدة تمارس العملية الإدارية فى القطاع العام، وما يحققه هذا من ديموقراطية الإدارة والمشاركة فى المسئولية والشعور بالانتماء.

8-قوانين الضرائب التصاعدية التى تستهدف تحقيق مساواة اجتماعية والمساهمة فى توجيه جزء من الدخل لتحقيق أهداف التنمية.

9-القوانين الخاصة بتنظيم علاقة ملاك العقارات بالمستأجرين.

ثالثا: وإلى جانب هذا النوع من التخطيط الهيكلى، قام التخطيط الوظيفى "Functional Planning" الهادف إلى تغييرات فى نوع وحجم ومدى الوظائف التى تؤديها الدولة فى ميادين التعليم والصحة والشئون الإجتماعية والإسكان وغيرها، فامتدت هذه الخدمات إلى مناطق وفئات جديدة من المواطنين، وتنوعت وزاد حجمها، ولم تعد سياسة الدولة مقصورة عند حد تلاقى الأخطار الاجتماعية التى قد تترتب على إهمال مثل هذه النواحى وإنما تبنت فلسفة جديدة مؤداها أن الخدمة العامة حق لكل مواطن، تسعى إليه ولا يسعى إليها[1] .

ومن ثم عكفت الدولة على تنفيذ العديد من برامج-سواء بواسطة الحكومة المركزيةأو المحليات-الهادفة إلى تحسين أحوال المواطنين وتحقيق العدالة الإجتماعية.

رابعاً: أن عملية التغيير الاجتماعى فى مصر-على عكس التجربتين الروسية والتركية-تتمشى مع المفاهيم والاعتقادات الدينية، فإلى جانب الرغبة فى الفصل بين الدين والسياسة، وتنقية الدين ووضعه فى مكانه الصحيح.

وقد أوضح الميثاق أن أحد الضمانات التى مكنت من انجاز العمل العظيم الذى حققته مصر بالثورة الشاملة هو...."إيمان لا يتزعزع بالله وبرسله ورسالاته القدسية التى بعثها بالحق والهدى إلى الإنسان فى كل زمان ومكان....." [2] .

خامساً: أن عملية التغيير الاجتماعى فى تركيا كانت مستوحاه من الخارج، فقد كانت فلسفة كمال أتاتورك فى التغيير تمثل إيديولوجية أوربية أراد بها أن تصبح

1 - نذكر منها على سبيل المثال الخطة الخمسية الثانية لوزارة التربية والتعليم، وهى تستهدف محو الأمية 100% فى عام 1970.

2 -مصلحة الاستعلامات، الميثاق،(القاهرة: دار ومطابع الشعب،1961)، ص 10.

تركيا قطعة من أوربا، وبذلك حاول أن يفرض على البيئة التركية حضارة غربية عنها، أما فى مصر فإن عملية التغيير الاجتماعى تتجه إلى البحث عما يناسبنا، ونحن لا نريد أن نقلد غيرنا وإنما نكون أنفسنا، ولذلك سوف يلزمنا مزيد من الوقت نستغرقه فى البحث والملاءمة والتجربة.

سادساً: أن عملية التغير الاجتماعى-وخاصة بالمناطق الريفية-لا تأخذ مكانها قسرا أو جبرا، وهى كذلك لا تأتى عن طريق الحتف، وذلك أن الاتجاه المعاصر يؤمن بأن تتم هذه العملية وفقاً لأحداث النظريات والأسس التعليمية.

ومن ثم تنظم الجهود المختلفة بالدولة بطريقة بطريقة يرتكز فيها التقدم أساساً على نشاط متبادل من الحكومة والأفراد، مع الاهتمام بتعليم أهل الريف ومساعدتهم فى دراسة مشاكلهم وتفهمها، واكتساب المعرفة والخبرة التى تساعدهم فى حلها.

وفى الواقع أن وحدات الخدمات الحكومية المختلفة والمراكز الاجتماعية المنتشرة بالريف، إنما هى فى واقعها مراكز للتخطيط والرعاية الصحية والاجتماعية والثقافية والزراعية، وهدفها مساعدة الأهالى على تحسين أحوالهم فى شتى مجالات الحياة وهكذا تنمى الحكومة لدى الجماهير الاتجاهات نحو المساعدة أنفسهم بأنفسهم.

سابعا: أن عملية التغيير الاجتماعى فى مصر يساندها عملية تنمية للروح القومية ويتمثل هذا فى انتشار وسائل الإعلام والنمو المتزايد لمكانة المرأة فى المجتمع، وتشجيع حركة التصنيع، والاهتمام بالبحث العلمى، ورعاية النشئ والشباب، وإنعاش الحضارة المصرية العريقة.. وغيرها، فالذى يحدث فى الواقع إذا هو أن الحكومة إنما تشجع النواحى التى تساعد على تنمية الاتجاهات وتطوير الأذواق والشعور بالزهو القومى، مم لا يمكن إحداثه بالوسائل التشريعية أو الملزمة.

ثامنا: أن سعى الحكومة فى مصر لإحداث التغيير الاجتماعى يؤازره مشاركة القيادات الشعبية الواعية، إذ أدى اهتمام الحكومة بالمحليات إلى ظهور قيادات محلية جديدة تساهم بإيجابية وفاعلية فى عمليات التغيير الاجتماعى وتعتبر هذه القيادات المحلية عوامل جيدة التوصيل للمعلومات والأفكار والخطط بين الهيئات المحلية والمجالس الشعبية والحكومة وبين الأهالى وبالعكس.

ومع ذلك فإن تجربة التغيير الاجتماعى فى مجتمعنا تتفق مع تلك التى مرت بها كل من روسيا وتركيا فى أن الذى يباشر عمليات التغيير فى هذه التجارب كلها هو نظام حكومى ثورى قوى، تركزت معظم السلطات فى قيادته.

ومن هنا نرى أن الصفة الأساسية للتخطيط من أجل التنمية الاجتماعية وإحداث التغيير الاجتماعى المنشود، هى أنه حكومى بطبيعته، وهذا يعنى أن التخطيط من أجل التنمية الإجتماعية عندنا يقوم به مجموعة من القادة فى الحكومة وينفذه ويباشره الجهاز البيروقراطى القائم.

مركزية التخطيط ولامركزية التخطيط

الذى يعنينا هنامن بين أنواع التخطيط المختلفة هو التخطيط القومى والذى يشمل فى مضمونه أسلوباً وإجراءات معنية تمكننا من دراسة الموارد المتاحة فى المجتمع وتوجيه هذه الموارد، وفقاً لطريقة مثلى، نحو استخدامات معينة لتحقيق الأهداف القومية.

التخطيط القومى إذاً وسيلة لتحقيق أهداف عامة، هذه الأهداف تحددها عادة القيادة السياسية بالدولة، ومن أمثالها مضاعفة الدخل القومى مره كل عشر سنوات وتحقيق العمالة الكاملة، والأهداف العامة تتطلب تخطيطاً مركزياً لتحقيقتها ومعنى هذا أن يوضع مشروع مركزى يوضح النماذج المختلفة للخطط التى يمكن بواسطتها تحقيق الأهداف، هذا المشروع يدرس ويناقش مع الأجهزة التنفيذية المعنية بالحكومة قبل أن يوضع فى تصميمه النهائى بواسطة جهاز التخطيط المركزى.

وهنا تبدو حقيقة جديرة بالاعتبار، وهى أن مشروع الخطة يتركب من حصيلة دراسة المقترحات المركزية للخطة، أى التى يضعها الجهاز المركزى المسئول عن التخطيط القومى، ومن المقترحات اللامركزية التى تقدمها الأجهزة التنفيذية بمختلف مستوياتها، وتتم هذه الدراسة فى كل من الجهاز المركزى للتخطيط، والأجهزة التنفيذية المختلفة، وأحياناً فى لجان مشتركة من الجانبين والغرض من هذا الإجراء تصميم الخطة بالصورة التى تحقق الأهداف العامة والتى يمكن فى نفس الوقت تنفيذها بطريقة عملية، وهذا يعنى أن التخطيط المركزى يأخذ بلا مركزية الاقتراح، أى أن هناك دور للمستويات اللامركزية فى التقدم بالمقترحات وفى مناقشتها وإبداء

رأيها باعتبارها علمية بالموارد المتاحة فى النشاط الذى تمارسه، ومشاكل التى قد تصادفها[1] .

ويمكن إجمالى العوامل التى تدعو إلى مركزية التخطيط فيما يلى:

1-أن التخطيط المركزى يتيح منهاجاً متكاملا من الناحتين العلمية، وهذا المنهج يضمن تعبئة كافة الموارد الطبيعية والإمكانيات البشرية والتنظيم فى إطار متكامل لتحقيق الأهداف القومية.

2-التخطيط المركزى ضمان لإيجاد التوازن والتنسيق الضرورى بين خطط القطاعات المختلفة، وكذلك يحقق التنسيق عند التنفيذ.

3-التخطيط المركزى يمكن من تصميم الخطط بالصورة التى تكفل تحقيق التوازن الجغرافى والتقريب الحضارى بين الريف والحضر.

4-التخطيط المركزى يمكن من مواجهة المشاكل العامة التى لا تدخل فى نطاق عمل قطاع أو جهاز معين، كالاستهلاك مثلا[2] .

5-إمكان الرقابة على سير إجراءات العمل وخطوات التنفيذ للخطة الشاملة وإلى جانب مبدأ مركزية التخطيط يقوم مبدأ آخر يقض بلامركزية التنفيذ، وهذا الأخير يلقى مسئولية تنفيذ الخطة القومية على القطاعات المختلفة كل فيما يخصه من إنتاج أو خدمات، بمعنى أن الخطة الشاملة تتحول إلى برامج عمل تفصيلية توزع على أساس تخصصى، وتصبح مهمة جهاز التخطيط المركزى عند هذا الحد متابعة مدى عمليات التنفيذ ثم تقييم الخطط فى النهاية.

---

1 - لبيب شقير،"مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ".(مؤتمر التنمية الادارية الأول، معهد الإدراة العامة، المعهد القومى للادارة العليا، 1963، وثيقة الموضوع الثانى).

2 - تتطلب المشروعات القومية ان يكون تخطيطها بالضرورة مركزياً، وذلك لإمكان تنسيق العمليات المختلفة المرتبطة بالمشروع، فبناء السد العالى مثلا تطلب تنسيق خطط وسياسات عديدة منها:

1-خطة البناء وما تستلزمه من شراء واستيراد آلات ومعدات من الخارج

2-خطة النقل بما فى ذلك نقل المعدات ومواد البناء بالكميات والأحجام المطلوبة وفى المواعيد المقررة.

3-خطة بناء قرى لأهالى النوبة.

4- خطة تهجير هؤلاء الأهالى وأبوائهم وإعاشهم.

5-خطة الشبكة الكهربائية.

6- خطة لإعداد وتدريب الفنين والمهنين.

وفى مجال التفصيل بين التخطيط المركزى واللامركزى فى مجـال التنميـة القوميـة نـرى ضرورة الأخذ بكلا النظامين فى التخطيط على المستوى القومى والمستوى المحلى، بحيث يكفل التخطـيط على المستوى القومى الوفاء بالحاجات العامة لكافة المواطنين فى الدولة، بيـنما يعـالج التخطـيط المحلى-اللامركزية -استكمال نواحى النقص على المستوى المحلى للمواطنين فى الأقليم الواحد مما يحقق ذلك النوع من الترابط الانسانى وديمقراطية توزيع الخـدمات نتيجـة اشـتراك المـواطنين فى الأقليم الواحد فى وضع الخطـط أو تمويلهـا وتحديـد أولويـات الفئـات التـى تعتـبر فى حاجـة إلى خدمات معينة.

الجهاز الحكومى ومشاكل التخطيط

إن العرض المتقدم يقودنا إلى حقيقة هامة إلى جداً، وهى أن التخطيط القـومى الشـامل مـن صـنع وتنفيـذ الأجهـزة الحكوميـة، والمواطنـون فى المسـتويات التنفيذيـة المتدرجـة هـم الـذين يصممون الخطط من أجل تحقيق الأهداف العامة وهم الـذين يتولـون تنفيـذها، ويترتـب عـلى هذا بالضرورة نتائج هامة.

أولاً: أنه يوجد فى الوقت الحاضر ارتباط وثيق بين الإدارة والسياسة، أو بين العمليـة الإداريـة والعملية السياسية، وهذا يخرج بالنظرية التقليدية لفصل السـلطات التـى نـادى بهـا موتسـكيو عن إطار الضيق، والواقع أن الهيئات التشريعية قد زادت من اعتمادها على المنفذين باعتبـارهم فنين ومتخصصين فى رسم وتخطيط برامج السياسة العامة وأصبحت الفكرة القائلة بأن كل إدارى سياسى تمثل أمراً واقعا فى مجتمعنا المعاصر.

ثانيا:أن كفاءة التخطيط لا تتوقف فقط على مدى كفاية أجهزة التخطيط المركزيـة فى عملهـا وإتقانها له، وأنما أيضاً على مدى إيمان المخططين بالأهداف التى يحاولون بالخطط تحقيقتها.

ثالثا: أن مدى تحقيق الخطط لأهدافها يتوقف على مدى كفاية الأجهزة التنفيذية التى يوكل إليها مهمة جعل الخطط حقيقة وواقعاً.

ولعل هذه الحقائق تقودنا إل البحث فى المشاكل المتعلقة بعمليات التخطيط والتنفيذ والمتابعة، هذه المشاكل نلخصها فيما يلى[1] :

1-لما كانت الخطة لا تحقق نفسها بنفسها، فإن العامل الأساسى فى نجاحها هو الجهاز القائم على تنفيذها، وبالتالى فإنه لكى يتحقق النجاح فى ميدان التنمية القومية يجب أن نعنى ونهتم بتطوير الجهاز الحكومى الحالى الذى عليه تبعه تنفيذ خطط ومشروعات التنمية الطموحة[2] .

وحتى الآن لا يوجد ضمن إطار خطة التنمية القومية خطة محددة المعالم لتنمية وتطوير الجهاز الحكومى متمشية مع خطط التنمية القومية، وهذا يحملنا على التساؤل: كيف يمكن أن تتحقق مشروعات التنمية الطموحة بواسطة إمكانيات الجهاز الحكومى الحالية؟

2-نقص البيانات والاحصاءات والدراسات المتصلة بعمليات التخطيط، وعدم دقتها أو تنظيماً، مما يقلل فرص الاستفادة منها ويعرض عملية التخطيط لكثير من المخاطر.

3-ضرورة تخطيط القوى العاملة بما يكفل توفير الأعداد الضرورية من الفنين والمهنين والمتخصصين الذين تتطلبهم خطة التنمية ومشروعاتها فى الحاضر والمستقبل.

4-مراعاة التنسق بين المشروعات المختلفة والربط بينهما فى صورة متكاملة بما يكفل الحد من الازدواج أو التداخل، أو تعطيل بعض المشروعات أو الطاقات.

5-ضرورة تدعيم نظام الاتصالات بين القاعدة الشعبية والأجهزة التنفيذية المتصلة بعملية التخطيط وجهاز التخطيط المركزى، بما يكفل وصول معلومات و البيانات والأمانى والرغبات إلى المخططين.

6-إتجاه أجهزة التنفيذ نحو بعض الإتجاهات البيروقراطية غير المستحبة كالميل للتواكل فيما يتعلق بالإنفاق، والانتظار حتى نهاية السنة المالية ثم الدخول فى سباق لاستنفاذ الإعتمادات المالية، مما يترتب عليه خلق سوق سوداء وارتفاع الأسعار والارتباط

---

1 -عبد الكريم درويش" ندوة حول مشاكل التخطيط والمتابعة" (مؤتمر التنمية الإدارية، معهد الادارة العامة المعهد القومى للادارة العليا،1963)، ص 3-6.

2 - يلاحظ أن الهند تحرص على تضمين خطة التنمية القومية خطة لتنمية الجهاز الحكومى تسير جنباً إلى جنب مع الخطة الأولى، وبالرغم من ذلك جاء فى تقييم الخطة القومية الأولى للهند أن جانباً كبيراً من الفشل الذى صادفها فى تحقيق أهدافها كاملة مرجعة نفس كفاية الأجهزة التنفيذية.

على أشياءلم تكن أساساً فى الخطة، وكالنزعة لعدم التنفيذ بالخطة والدخول فى مشروعات غير مدرجة بها.

7-ضرورة وضع معايير للأداء وللكفاية الإنتاجية حتى يمكن أن نحكم على الخطط وتقيمها، إن تقييم الخطة يقوم على أساس مدى فاعليتها وكفايتها فى تحقيق أهدافها، وهذه لا يمكن حسابها فى غياب المعايير الضرورية.

ويرى الدكتور لبيب شفير أنه يمكن حصر أهم المشكلات المتعلقة بوضع وتنفيذ ومتابعة خطة التنمية فيما يلى:[1]

المشكلة الأولى: وتتصل بنقص الوعى التخطيطى، وهذا يتطلب:

أ-أن نؤمن بالتخطيط وضرورته كصورة مثلى لتنظيم حياتنا الاقتصادية والإجتماعية.

ب-أن نشكل سلوكنا ونعدله بما يتفق وهذا الإيمان فى كافة نواحى حياتنا كأفراد أو جماعات.

جـ-أن يشعر كل منا أنه فى ظل التخطيط يتوقف إنتاج ونشاط الآخرين على ما ينتجه هو، وأن أى تفسير فى نشاطه سيؤثر فى إنتاج الآخرين نتيجة للترابط بين الأنشطة المختلفة فى الخطة.

المشكلة الثانية: وتتصل بالبيانات ومدى شمولها ودقتها، ومدى إمكان وصولها فى الوقت المناسب، وذلك بالنسبة لأهمية البيانات والإحصاءات الدقيقة المنظمة فى عملية التخطيط، والمسئول عن البيانات هى الأجهزة التنفيذية المختلفة وأجهزة القطاع العام.

المشكلة الثالثة: وتتصل بأجهزة التخطيط نفسها، فبعض الجهات مازال ينقصها مكاتب للتخطيط والمتاعبة، كذلك فإن الموظفين الذين يعملون بمكاتب التخطيط ينقصهم التدريب الكافى، كما يلزم استقرارهم فى عملهم بالتخطيط.

المشكلة الرابعة: وتتناول تطوير الإدارة بالحكومة والقطاع العام بحيث تتلاءم مع مقتضيات التخطيط.

وكان مؤتمر التنمية الإدارية الذى عقد بدوراته الثلاثة خلال الفترة من 9نوفمبر إلى 19 ديسمبر 1963، قد قام عدة توصيات مفيدة تتعلق بالتخطيط القومى، وما

1 - لبيب شقير، المرجع السابق، ص 1-5.

يتصل به من تخطيط القوى العاملة، وتخطيط التعليم، وسياسة التمويل ومشاكل الميزانيـة، ومـا إليها، وقد أجمعت هذه التوصيات التى تعبر فى نفس الوقت عن مشاكل متصلة بالتخطيط-على ضرورةالاستفادة من التجارب التى أسـفر عنهـا تطبيـق الخطـة الخمسـية الأولى، وبـذل العنايـة لتحقيق التنسيق الفعال بين الخطط المختلفة، وزيادة الاهـتمام بالبيانـات والإحصـاءات اللازمـة لتحضير الخطة على أسس سليمة، وتوجيه سياسة التعليم بما يتمشى مع متطلبات خطة التنميـة، والاهتمام بالتدريب فى كافة المستويات، ورفع الكفاية الإنتاجية[1] .

والخلاصة أن التخطيط فى وقتنا الحاضر من عمل الحكومة باعتباره الوسيلة الفعالة لمواجهـة المشاكل الاقتصادية والاجتماعية الملحـة، مثـل هـذه المشـاكل التـى لم تحـل قبـل الثـورة لغيـاب التخطيط القومى الواعى، أصبحت الآن تنال حقها من الفحص والدراسـة العميقـة، وفى المرحلـة القادمة تنتظر الحكومة مهام أكثر طموحاً وأشد تحديا، وتتطلب خططا أكثر واقعية وأكثر مرونة بحيث تمكن من التحرك فى الاتجاه المناسب كما تغيرت الظروف.

وكما أن المشاكل الاقتصادية والاجتماعية يصعب مواجتهها بـدون التخطـيط المنسـق، كـذلك الحال بالنسبة للنواحى الإدارية، حيث تبدو الحاجة ملحة إلى ضرورة إعداد خطة إدارية شـاملة، متمشية مع خطة التنمية، ومع نتائج هذه الخطة المتوقعة على أن تكـون الخطـة الإداريـة ذات برامج متنوعة تسمح بتغطية جميع أبعاد المشكلة الإدراية، والتحرك فى كل الاتجاهات لملاقاتهـا، وهنا تكون الدروس المستفادة من الخطة الخمسية الأولى ذات فائدة محققة.

1 - أنظر، توصيات مؤتمر التنمية الإدارية بدوراته الثلاثة.(مؤتمر التنمية الإدارية معهـد لإدارة العامـة، المعهـد القومى للادارة العليا، 19 ديسمبر 1963).

تجربة الخطة الخمسية الأولى
والدروس المستفادة

لم يعد هناك مجال للمناقشة فى هل نمضى فى سياسة التخطيط أم نتريث فى المضى فيها، وإنما قد يكون مجال البحث والتفكير متعلقا بالسرعة التى يجب أن نسير بها، وتحديد معدلات النمو فى مختلف القطاعات، ومحاولة تذليل الصعاب التى قد تحد من قدرتنا على التخطيط القومى الشامل.

وعند التفكير فى الخطة الخمسية الأولى كان علينا أن نختار بين أحد أمرين: إما أن نتنظر، حتى نتمكن من الإعداد وتهيئة الأجهزة الإدارية والفنية اللازمة وتدريب العاملين، ثم نبدأ بعد ذلك مرحلة التخطيط، وإما أن نبدأ بما لدينا من إمكانيات وأجهزة ليست على الدرجة المناسبة من الكفاءة والكفاية حتى لانتوقف عن المضى فى التنمية.

وقد استمر الإعداد للخطة الخمسية سنتى 1957-1958، ولكى يبدأ التنفيذ والتطبيق فى يوليو 1960،على أن تعتبر سنة 1959-1960 هى سنة الأساس، وقد صادف إعداد الخطة ظروف هامة فى مقدمتها[1].

1-كنا حتى ذلك الحين نعتمد على الدول التقليدية فى استيراد معظم احتياجات المجتمع، ولم نكن بعد قد استكملنا تحرير اقتصادنا من كل القيود المفروضة عليه.

2-فرضت ظروف الكفاح فى هذه المرحلة أن يبدأ العمل الوطنى الشامل دون تردد.

3-أن التخطيط العلمى الشامل فى الأحوال العادية يفرض إقامة التوازن بين الصناعات الخفيفة والاستهلاكية، وبين الصناعات الثقيلة والوسيطة، إلا أن الاعتبارات الاجتماعية والإنسانية فرضت من ناحية أخرى عدم حرمان الجيل الحاضر من المستلزمات.

على أن التخطيط عندنا بالرغم من الصعاب التى واجهته-وأهمها ندرة عوامل الإنتاج بما فيها التنظيم الفنى والإدارى-له ميزة على التخطيط الذى قامت به الدول المتقدمة، إذ أننا بالضرورة لا بد وأن نستفيد من التجارب الطويلة التى مرت بها تلك

1 - على صبرى: مشاكل التطبيق الاشتراكى، (القاهرة: لدار القومية للطباعة والنشر) ص 6-9.

الدول، ونحاول تجنب الأخطاء التى وقعت فيها مما يوفر علينا الكثير من الوقت والجهد والمال.

غير أن الأمور تسر فى طريقها الطبيعى، فقد جاءت معدلات السنة الأولى من الخطة أقل من المستوى المقدر لها، وهى نتيجة واجهتها كل الدول التى مارست أو تمارس التخطيط لأول مرة.

وجاءت السنة الثانية للخطة بتحديات قاسية، وتطورات هائلة فى تنظيم ووظائف المجتمع، وفى هذه مقدمة هذه التحديات والتطورات[1] .

1-إصابة محصول القطن عام 1961 بالآفات الزراعية، مما أدى إلى عجز بقدر بحوالى الثلث، وقد كان لهذا العجز أثره على الفلاح المنتج، وعلى الاقتصاد القومى يقدر بحوالى 70 مليون جنيهاً.

2-بدأ تنفيذ نظام الإدارة المحلية خلال نفس العام، وقد ترتب على هذا زيادة التوسع فى الخدمات التى كانت كل محافظة فى أمس الحاجة إليها.

3-صدور القوانين الاشتراكية، وهى تمثل تحول أساسى فى الاقتصاد القومى وفى إعادة توزيع الدخل القومى، وقد ترتب عليها ظهور القطاع العام، وظهور الحاجة الماسة إلى الكوادر الإدارية والفنية القادرة على إدراته وتشغيله.

4-الأخذ بمبدأ مجانية التعليم فى كل المراحل، وهى عبء إضافى تحملته الدولة.

وكانت السنة الثالثة والرابعة فى الخطة بمثابة مواجهة للواقع، فقد كان العمل فى مشروع السد العالى مختلفاً فى التنفيذ بما يعادل سنة كاملة وكذلك بالنسبة لمشروع تهجير أهالى النوبة.

ولحق التأخير مشروعات رى الحياض وتحويلها إلى رى دائم، ومشروعات استصلاح الأراضى، وإلى جانب هذا بدأت ظواهر الانفجار السكانى، والانفجار فى الاستهلاك وأزمات الإسكان والمواصلات تشتد حدة بفعل عوامل التغيير الإجتماعى الحادث فى المجتمع.

1 - المرجع السابق: ص 10-13.

وكان لا بد من توفير العمل المضاعف، وتدبير العلاقات والأيدى العاملة وتجنيد الخبرات والمهارات، واستغلال كافة الإمكانيات المتاحة حتى يمكن تعويض التخلف، والالتزام بالأهداف التى حددتها خطة العمل لكل سنة قادمة.

وهكذا أمكن بالرغم من التحديات والصعاب التى واجهت الخطة-سواء فى الإعداد أو التنفيذ-تحقيق نتائج عديدة وصلت بالتطور والتنمية إلى مستوى مشرف إذ ما قوم فى إطار الظروف التى تكشفت والمهام التى استجدت، وفى التحديات والصعاب التى مرت بها الخطة.

وقد انتهت الخطة الخمسية الأولى وبين أيدينا حصيلة من التجارب والدروس المستفادة، وفى مقدمة العوامل التى أثرت فى الخطة ما يلى: [1]

1-عدم تقييد معدلات الزيادة فى الاستهلاك فى مرحلة التنمية الأولى,

2-زيادة الإهتمام بالصناعات الاستهلاكية فى مرحلة التنمية الأولى.

3-عدم التركيز على الصناعات الثقلية للإقلال من اعتمادنا على الخارج فى سد احتياجاتنا منها ومن السلع الوسيطة.

4-عدم الاهتمام بالزراعة قدر الاهتمام بالصناعة، وبذلك بقيت الزراعة إلى حد كبير على وسائلها البدائية.

5-العجز المستمر فى الميزان التجارى خلال عملية التنمية

6-القصور فى التصدير، و ضعف عملية تخطيط الصادرات من السلع التى تمتاز بإنتاجها.

7-قلة الصادرات فى الزراعة، وضرورة التغلب على الصعوبات فى هذا المجال.

ثانيا: العوامل الإجتماعية:

1-سرعة خطى التغير الاجتماعى ومايترتب على ذلك من تغيير مستمر فى الأهداف والأولويات.

2-المعدلات المتزايدة والمرتفعة فى عدد المواليد، والتى تحول دون زيادة معدلات الدخول بالقدر المستهدف من الخطة.

3-نقص الوعى التخطيطى لدى المواطنين، وعدم اكتسابهم السلوك التخطيطى.

1 - ذكر السيد على صبرى جانباً من هذه العوامل فى كتابة: التطبيق الاشتراكى فى مصر، مرجع سابق، ص 163 وما بعدها.

4-ازدياد الشهية للتنمية نتجية المكاسب التى حققها العـمال والفلاحـون، أدى إلى إنفجـار فى الاستهلاك.

ثالثا: العوامل الإدارية و التنظيمية:

1-مشكلة نقص البيانات، ومدى دقتها وتنظيمها.

2-نقص الخبرات الفنية والإدارية، وتخلف النواحى التنظيمية وأساليب وطرق العمل.

3-نقص الكفاية الانتاجية، وعدم وجود معدلات أداء سلمية.

4-عدم التنسيق والربط بين تخطيط القوى العاملة وبين تخطيط الطاقة المادية.

5-ضعف التنسيق بين خطط القطاعات المختلفة، وكذلك بين المشروعات فى القطاع الواحد.

أضواء على الخطة الثانية:

سوف تبدأ الخطة الثانية ولدينا حصيلة ثمنية من الـدروس والخـبرات المكتبسـة عـن الخطـة الخمسية الأولى، وليس من شك فى أن القطاع العام قد بدأ يستقر ويكون تقاليد للعمل، وينمـى كوادره الإدارة والفنية من العاملين الذين مروا بالتجربة وصقلهم الخبرة، وقد تحققـت للقطـاع العام عدة انجازات هامة فى مقدمتها صدور لائحته الجديدة، وإعادة تنظيمـه وتحديـد علاقاتـه بالوزارات واختيار قيادات جديدة فى مختلف المؤسسات والشركات، والأخذ بحوافز الإنتاج.

وقد حقق المؤتمر الذى اجتمع فيه الرئيس جمال عبد الناصر بالقـادة فى القطـاع العـام عـدة نتائج هامه، فى مقدمتها وربط القيادة الإدارية بالقيادة السياسية، والتعرف على المشكلات التـى تصادف العمل فى القطاع العـام ومحاولـة حلهـا والتركيـز عـلى ضرورة زيـادة الإنتـاج مـن أجلـه تحقيق الأهداف الكبيرة التى يتوخاها المجتمع.

وهكذا نبدأ الخطة الثانية وقد تهيأ لها منـاخ أفضـل للعمـل، ومـن ورائهـا قـوة دفـع كبـيرة، ولديها دروس مستفادة وخبرات ومهارات لم تكن متاحـة مـن قبـل، وقـد تحـددت ملامـح هـذه الخطة بصفة عامة فى النقاط الآتية:

أولاً: أنه يجب مع تقرير مبدأ الانطـلاق إلى التنميـة والإسراع فى تنفيـذ المشروعـات لمسابقة التطور أن يؤخذ فى الاعتبارات رأى الـذين يطـالبون بالتـأنى فى التنفيـذ مراعـاة

لبعض الظروف الداخلية والخارجية المحيطة بالعمل الـوطنى، وبالتـالى فإنـه يمكـن الوصـول إلى صيغة تحقق أمال الانطلاق وفى نفس الوقت تحقق ضمانات الأمان خصوصاً بالنسبة للقدرة على تنفيذ المشروعات.

ثانياً: أنه من الضرورى فى هذه المرحلـة إيجـاد تنسـيق بـين المشروعـات التـى تعطـى عائـدا سريعاً وبين المشروعات الحيوية التى يتأخر عائدها كما تزيد فيها نسـبة"معامـل رأس المـال" أى القدر اللازم من الاستثمارات لتوحيد حد معين من الدخل القـومى، ومثـال ذلـك مشروع مجمـع الحديد والصلب الذى يصل بطاقة الحديد والصلب عند اتمامه إلى قرابة المليونى طن سنوياً.

ثالثاً: أن الزراعة، سواء بالنسبة لاستزراع الأرض الجديـدة بمعـدل 150 ألـف فـدان سـنوياً، أو بالنسبة لرفع كفاءة الأرض القديمة، يمكن أن تلعب دوراً هائلا فى تحقيق الخطة الجديدة.

رابعاً: أن الخطة الجديدة يجب أن تكون مرنة بحيـث يكـن فى أى وقـت إضـافة مشروعـات إليها.

خامساً: أن تكوين قوة اقتصادية احتياطية هو فى المرحلة القادمة ضمان مؤكد ضد محاولات الضغط الأجنبى وبالتالى فإنه لا بد أن توضح حدود لهذه الاحتياطات-بما فيها احتياطى السـيولة النقدية من العملات الصـعبة-وأن لا يكـون هنـاك تنـازل عـن هـذه الاحتياطيـات مهـما كانـت الأسباب.

التنظيم

فى تقدمنا لنظرية التنظيم نجد من المناسب أن نشير إلى قصة العميان الذين وضع كل منهم يده على جزء مختلف من جسم الفيل، وكانت النتيجة أن إدراك كل منهم لما يمكن أن يكون هذا الحيوان الضخم كان مختلفاً تمام الاختلاف عن إدراك الآخرين.

وبالمثل يوجد اختلاف كبير بين نظريات التنظيم بما لا يمكن أن يستوعبه نطاق هذا الكتاب، وقصة الفيل لها مدلولها هنا، فمعظم الكتاب الذين اختلفوا فى فكرتهم عن نظرية التنيظم كان ذلك بسبب أنهم تناولوا الموضوع بافتراضات وأغراض متباينة.

فحينما ينظر إلى التنظيم من الداخل فإنه يبدو مختلفاً كثيراً عنه من الخارج، وحينما يبحث رجل الاقتصاد فى التنظيم فإن نظرته إليه تختلف عن نظرة عالم النفس، وحينما يناقش الإدارى التنظيم فإن مفهومه يغاير مفهوم عالم الإدارة فى مناقشاته.

وهكذا قد لا يكون أساس الجدل أن بعض نظريات التنظيم خاطئ وبعضها صائب كما يستفاد من مضمون هذه النظريات، بقدر ما يكون السبب هو أن هذه النظريات-مع اختلافها- تعكس بدرجات متفاوته الدقة بعض جوانب الحقيقة فى نظرية التنظيم(1).

والكتابات المعاصرة فى موضوع التنظيم تعكس اتجاهات جديدة لم تكن تطرق من قبل، وربما يرجع هذا إلى الإهتمام بطاهرة الضخامة التى يتصف بها عدد كبير من المنظمات الحديثة، وربما يرجع أيضاً إلى أن الاتجاه الحالى فى دراسة التنظيم يميل إلى التحليل التجريدى الشامل، ولا شك أن جانباً من التحول فى الفكر يرجع إلى انتشار الروح والطريقة العلمية فى البحث، مما حمل الكثيرين على التمعن بفكر جديد ثاقب فى كل ما كان يقبل سلفاً كقضية مسلمة.

ولعل أهم الأفكار المتعارضة فى نظرية التنظيم التقليدية المبدأ القائل بأن البناء التنظيمى الحسن هو الذى يتلاءم مع الشكل المثالى للمنظمة المثالية، وهو البناء الذى يتلاءم مع الفكر السائد عن التنظيم، بدلا من أن يتلاءم هذا البناء أو الهيكل مع الميزات

1 - Dawight Waldo: Ideas and Issues in Public Administration,op. cit.,p82.

أو الصفات الفعلية الموجودة والطباع والعادات والتقاليد المختلفة التى يتصف بها الأشخاص العاملون فعلا بالمنظمة فى وقت معين.

فهل هذه هى الطريقة السليمة؟ أو أنه افتراض جامد وفهم خاطئ لمفهوم الطريقة العلمية.

إن النموذج التى صممه ماكس وبر للتنظيم البيروقراطى المثالى، والذى عرضناه فى الفصل الرابع من الباب الثانى، يمكن أن يعبر عن النظرية التقليدية-الكلاسكية-للتنظيم، فهذا النمط"المثالى" يهتم بنواحى التنظيم الرسمى من حيث التركيز على التدرج الهرمى، والمستويات، وسيادة القواعد والتعليمات واستقرار السلطة فى المكتب لا فى شاغله، وتوجيه سلوك العاملين وفقاً لقواعد وأنماط محددة سلفاً.

وقد تعرض هذا النمط للنقد الشديد بقدر ما تعرضت النظرية التقليدية بسبب جموده وإتجاهه المادى وإهماله للنواحى الإجتماعية والسلوكية فى التنظيم.

وفى محاولة للبحث عن نظرية واقعية وعلمية للتنظيم، يقرر سيمون أن التنظيم يؤثر فى الناس الذين يعملون فى إطاره من خمس زوايا مختلفة[1] :

1-التنظيم يقسم العمل بين العاملين، وكنتيجة لتحديد الاختصاصات فإن التنظيم يركز على اهتمام العامل وجهده على الدور المحدد له، كما أنه يحدد نشاطه فى إطار هذا الدور.

2-التنظيم يحدد أسلوباً نمطياً للعمل، ويرجع هذا إلى الإجراءات المفصلة والقواعد المحددة التى تحكم سير العمل، ومن ثم فالتنظيم يعفى العامل من محاولة تقرير الإجراءات والقواعد التى يلتزم اتباعها فى كل حالة.

3-التنظيم ينقل القرارات إلى أجزاء المنظمة سواء من أعلى لأسفل أو من أسفل لأعلى، أو على المستوى الأفقى، كما أنه يمد الموظفين بالمؤشرات التى تهديهم فى أداء العمل.

4-التنظيم يوفر نظاما معلوماً للاتصالات، عن طريق توفير شبكة للاتصالات الرسمي بالمنظمة إلى جانب الاتصالات غير الرسمية، بما يحقق نقل المعلومات من الأوامر إلى الشائعات.

1 - Herbert Simon: Administrative Behavior.op. cit.,pp.102-103.

5-التنظيم يحقق تنمية وتدريب العاملين فيه، عن إيمان بأهمية التدريب وإسهامه الأكيد فى الوصول بالعاملين إلى اتخاذ قرارات أفضل.

إن أى دراسة للإدارة لم تغفل وظيفة التنظيم باعتبارها وظيفة أساسية لا يمكن إدماجها فى أى وظيفة أخرى، بل يلاحظ فى أغلب الأحيان أن بعض الكتاب يدمجون وظائف أخرى كالتنسيق والتوجيه والإشراف فى وظيفة التنظيم.

ماهية التنظيم

المدرسة التقليدية:

إن دراسة التنظيم ليست موضوعاً جديداً، فقد تعرض الكتاب لموضوع التنظيم منذ آلاف السنين، وقد بدأت دراسة التنظيم فى بلاد متفرقة وفى أوقات متفاوته، ونتج عن ذلك مناهج مختلفة تعالج موضوع التنظيم[1].

وأحد هذه المناهج، واقدمها من حيث التسلسل الرتيب لدراسة التنظيم، هو المنهج التقليدى الذى تمتد جذوره الحديثة إلى دراسات ماكس وبر وفر يدريك تايلور وهنرى فايول، وتؤمن وجهة النظر التقليدية فى دراسة التنظيم بأن الأعمال أو الاختصاصات يمكن أن تنظم بطريقة تؤدى إلى تحقيق أهداف المنظمة بكفاية وفى إطار هذا الاتجاه التقليدى ينظر إلى التنظيم على أنه هيكل نموذجى من نتاج فكر رشيد، وأنه يهتم فى المقام الأول بالبناء الرسمى للمنظمة، وتنسيق الأعمال عن طريق استعمال السلطات المقررة.

ويقوم المنهج الكلاسيكى على افتراض أساسى قوامه أن سلوك البشر منطقى ورشيد، وأنه يستمتع بالرشد المتسغل فى وضع التنظيم نفسه، وهكذا ينظر إلى المدير على أنه يخطط الأعمال بالمنظمة التى تشمل أوجه النشاط الضرورية لتحقيق الأهداف، وينظر إلى العاملين على أنهم وسائل لتحقيق الأهداف، ومن ثم يتوقع من كل عامل أن يؤدى ما يناط به من مسئوليات على الوجه المحدد سلفاً.

ولا يفترض التقليديون أن العاملين سوف يؤدون ما يوكل إليهم بالصورة التى تقررت تلقائياً، وإنما يرون أنه عن طريق الاختيار المناسب، والتدريب، والتقديم للعمل يمكن أن نصل بالعاملين إلى أداء الأدوار المنوطه بهم بالصورة التى نبغيها وفى هذا الافتراض الجوهرى يمكن الضعف الكبير فى النظرية الكلاسكية للتنظيم، مما كان مجالاً خصباً للنقد من ناحية، ولإسهام أصحاب المذهب أو المدخل السلوكى فى التنظيم من ناحية أخرى.

وفى إطار المذهب التقليدى ينظر إلى التنظيم على أنه توحيد للجهود من أجل تحقيق هدف، حتى لو كانت جهود شخصين، فلو أن شخصين يدفعان سيارة معطلة

1- Joseph Litterer: Organiziations; Structure and Behavior,(New York: John Wiley and sons, Inc., 1963),p.3.

ينتج لدينا "جهد مشترك" هو السمة البارزة والأساس النفسى للتنظيم كما يتطلب هذا الجهد نوعاً من " التنسيق"، وهو المطلب الأول فى كل نشاط مشترك، لكى تدفع السيارة فى الاتجاه المرغوب وحتى لا تتعارض الجهود.

وهذا المثل يعكس فكرة التنظيم فى نظر التقليدين، فالتنظيم يعبر عن نمط التعاون البشرى القائم من أجل تحقيق هدف مشترك، وهذا لا يعنى أن كل أنواع التعاون البشرى متشابهة، فهى عادة تختلف باختلاف الأهداف والدوافع والقوى المسيطرة، وإنما المقصود أن أى دافع يتطلب تعاون الجهود البشرية لا بد ان يعبر عن نفسه بتنظيم، وأنه وإن كانت أنماط هذا التعاون سوف تختلف بحسب طبيعة الهدف، بيد أنه توجد خصائص أو السمات المشتركة التى يمكن أن توصل لوضع قواعد عامة للتنظيم، وفى سبيل التعرف على هذه القواعد أو الأسس يصبح من الضرورى إبراز الاعتبارات التى يتضمنها تعريف التنظيم.

إن التنظيم فى إطار المذهب التقليدى يعنى التجميع الرتيب للأجزاء المرتبطة من أجل تكوين كيان موحد يمكن من ممارسة السلطة والتنسيق والرقابة لتحقيق غرض أو هدف محدد [1].

البناء التنظيمى فى حدود هذا المفهوم لا يعدو أن يكون نموذجاً جامداً يعكس الشكل الرسمى للعلاقات والمتسويات، وخطوط الاتصال، والحدود الفاصلة بين الوحدات، والقواعد والتعليمات، وهذه النظرة إلى التنظيم محدودة الجدوى فى دراسة المنظمة وفهمها والتعرف على حقيقة التفاعلات الجارية بداخلها، فدراسة العنصر البشرى بكل ما يتصل به من تنسيق وتعاون واتصالات وسلطة، وقيم واتجاهات وعادات ومعتقدات، وسلوك رشيد وغير رشيد، هى التى تجعل للتنظيم معنى وقيمة، وتفسح المجال أمام نظرية سليمة للتنظيم.

وينظر التقليديون إلى التنظيم على أنه الجانب الرسمى للإدارة أو الإدارة التي من خلالها يمكن تنفيذ السياسات والإجراءات الإدارية، وهذه النظرة صادقة إلى حد ما، وإن كانت ليست بصادقة على إطلاقها، ويطلق على التنظيم أيضاً الإطار الذى تتحرك

1 - Marshall Dimock, Gladys Dimock, and Louis Koeig, Public Administration.New York: Rinhart. And company. Inc., 1958),p.129.

بداخله أى جماعة متجهة نحو غرض معين، وأنه يجوى تخصيصاً للواجبات المنوطة بـالأفراد كـما يحددها البناء التنظيمى.

على أن ارتباط الواجبات بالإجراءات هو الذى يبعث ديناميكية التنظـيم ويجعلـه شـيئاً أكـثر من مجرد الهيكل ممتداً إلى بناء المنظمة كله بما فيه من علاقات وظيفيـة بـذلك يعنـى التنظـيم هذه الوظائف كما تبدو فى نشاطها ونبضها المستمر وحركتيها ويعنى أيضاً التنسيق بين كل هذه العوامل المتعاونة فى سبيل الهدف العام.

ووصف التنظيم هذا يوضح العلاقة بينه وبين الإدارة، فالإدارة تعنى توجيه الجهود والتنسيق بينها، وحفز البشر للعمل القائم على أساس الفهم العميـق المسـتنير المـدرك للطبـائع والنفـوس، بينما التنظيم يعنـى توزيـع الواجبـات أو الوظـائف فى علاقـات محـددة وبطريقـة منسـقة بـين الوحدات التى تضمنها المنظمة[1] .

والاختلاف الواضح فى تعريف كل من الإدارة والتنظيم يرمز بوضوح إلى العلاقة القوية بينهما، كما يدل على أن التنظيم يسبق-بحسب الترتيب المنطقى-الإدارة.

نقد المدرسة التقليدية:

تعرضت نظرية التنظيم التقليدية-الكلاسيكية-لنقد شديد خلال العشرين سنة الماضية حمـل لواءه جيل جديد من الدارسين والباحثين فى الإدارة وقد تساءلوا عما إذا كانت الإدارة العامة علم قائم بذاته أم إنها مرتبطة بدراسة الحكومة وبالدراسات الإجتماعية والسـلوكية، وهـؤلاء النقـاد، ومعظمهم من أساتذة العلـوم الإجتماعيـة، يصرون عـلى أن نظريـة التنظـيم التقليديـة لا تتفـق والمبادئ الديموقراطيـة والإنسـانية مـن حيـث أنهـا تحـاول أن تلـزم الفـرد بـالتلاشى فى شخصـية المنظمة وقوانينها ومطالب الولاء والكفاية.

وهؤلاء النقاد على حق، فالإدارة العامة لا يمكـن النظـر إليهـا بمجـرد، أو منفصـلة عـن نظرية السياسة، أو متجاهلة النزعات والإتجاهـات السـلوكية والتفاعـل الـبشرى الحـادث داخل التنظـيم، ذلـك أن الجهـاز الإدارى كلـه، أو التنظـيم الإدارى، قـائم لتحقيـق بعـض الغايات السـلوكية والأهـداف البشريـة إلى جانـب أهدافـه العامـة، والتغـاضى عـن هـذه

1- للمزيد من القراءة فى ماهية الإدارة والتنظيم راجع الباب الأول، الفصل الثانى، ص 21-28.

الغايات أو إهمالها من أجل التركيز فقط على اعتبارات الكفاية والاقتصاد يبعدنا عن الصورة الحقيقة لما يمكن أن تكون عليه الإدارة فى الواقع.

ذلك أن إغفال أو إهمال الاعتبارات المتعلقة بصراع القوى، والطموح والدوافع البشرية، وطبيعة العلاقة بين المشرعين والمنفذين، والقوى الضاغطة على الإدارة.... يحيل الإدارة إلى مجموعة من الأساليب الصماء أو المحاولات غير الواعية الدائرة فى فراغ اجتماعى هائل.

إن عملية التنظيم يجب أن تهدف إلى تحقيق كفاية الادارة بعناصرها الشاملة، وهنا تصبح مهمة دقيقة للغاية، فلا يكفى أن يكون ذا دراية تامة بأهداف ووظائف وعمل المنظمة، وحجم ونوع العمل، وأبعاد التنظيم الهندسية، كما يذهب التقليديون، وإنما تلزمه أيضاً المعرفة المتعمقة للعوامل النفسية والاجتماعية المتدخلة فى الموقف، وعليه فى سبيل ذلك أن يختار طريقا وسطا بين نهايتين.

الأولى: تهتم بالتركيز المحض على الهدف بطريقة آلية، دون الاهتمام بالظروف والأوضاع السائدة والعوامل النفسية والاجتماعية لدى العاملين، أى الاهتمام بتحقيق الكفاية الانتاجية وحدها بصرف النظر عن المناخ الذى يسود جو المنظمة.

والثانية: تحاول الالتزام بالأوضاع السائدة، والخضوع لما تفرضه التقاليد والعادات وأنماط السلوك التى استقرت، والعلاقات التى تحكم العمل داخل المنظمة.

إن توقع عمل المنظمة كآلة دقيقة وفقاً لتعليمات وقواعد لا تحيد عنها كما يتوقع التقليديون، ما هو فى الواقع إلا افتراض صورة غير إنسانية لمنظمة إنسانية يتولى العمل فيها آدميون يحددون معالم هذا العمل واتجاهاته فى محاولة لتحقيق أهداف عديدة ليست أهدافهم إلا جزءاً ضئيلاً منها، ومثل هذه المنظمة لا يمكن أن نعيش فى حالة صحية طيبة، ولا أن تستمر فى تحقيق أهدافها بكفاية فى المدى الطويل، وواضح أن النظرية التقليدية ليست مختلفة خلقياً فحسب من حيث تضحيها بحرية الأفراد، ولكنها مختلفة أيضاً من حيث إنها تؤدى إلى القضاء على إمكانية المنظمة والمجتمع فى مواجهة متطلبات التغيير نتيجة الحيلولة دون نقد الأنظمة والقيم السائدة.

المدرسة السلوكية:

على النقيض من المنهج التقليدى، يوجد اتجاه آخر نقدى فى النظر إلى التنظيم وهذا الاتجاه تمثله المدرسة السلوكية أو التجريبية"Empirical School"

والتى تنادى بأن المنظمات تنبثق تلقائياً من حصيلة التعاون بين الأفراد الذين تجمعهم حاجات واهتمامات أو أهداف مشتركة، وتأسيساً على وجهة النظر هذه فإنه لا توجد حاجة لفرض أى نمط معين أو هيكل تنظيمى محدد، فالمنظمات ترتكز أساساً على الحاجات الأساسية للبشر مادية كانت أم معنوية.

وهذه النظرة إلى التنظيم قد حظيت باهتمام بالغ فى الدراسات الإدراية المعاصرة وأدت إلى توسع كبير ومستمر فى الدراسات المعنية بالسلوك الجماعى للأفراد، وقد توصلت هذه الدراسات-فيما توصلت إليه-إلى أن الأفراد لديهم اتجاهات وأنماط سلوك أكثر عمقاً واختلافاً ما تتوقعه النظرية التقليدية، وقد أفاد هذا الاتجاه فى دراسة التنظيم فى توسيع المدارك وزيادة الفهم لحقيقة العنصر البشرى وسلوك الأفراد وكيف أن كثيراً من التصرفات التى تظهر فى المنظمات ليست مرتبطة مباشرة بالأهداف الرسمية لها كما تتوقع المدرسة التقليدية.

وقد اعتمدت المدرسة السلوكية بدراسة السلوك الجماعى للأفراد أو سلوكهم فى جماعات صغيرة، وتوصلت إلى أن هناك اعتبارات وعوامل متعددة تؤثر فى سلوك الأفراد المنتمين لجماعة، ما غير البناء التنظيمى والاختصاصات والتعليمات والضوابط التى يحددها التنظيم الرسمى أو الرؤساء الذين يمارسون السلطة الرسمية.

ففى بعض الأحيان يكون سلوك الأفراد فى الجماعة متفقاً مع متطلبات العمل الرسمية المحددة بأوامر الرؤساء أو فى وصف الوظيفة، على أنه فى أحيان أخرى نجد العكس صحيحاً، حيث يتضح أن السلوك مخالف إلى حد ما أومخالف تماما لها.

وعلى سبيل المثال قد نجد شخصين مسئولين تفترض أسس التنظيم ضرورة تعاونهما من أجل هدف واحد، لا يوجد بينهما أى نوع من التعاون، وبالمثل قد نجد العاملين فى ظروف معينة يبذلون قصارى جهدهم لزيادة الإنتاج عن المعدل المقرر، بينما فى ظروف أخرى يحاولون إيقاف معدل الإنتاج عند مستوى منخفض، ولعل من أهم ما أسهمت به

المدرسة السلوكية هو محاولة الوقوف على العوامل والمتغيرات الأساسية التى تؤثر فى إقبال العاملين على الإنتاج، أو إحجامهم عن ذلك [1] [2].

وقد أدى ظهور المنهج السلوكى فى دراسة التنظيم، والانتشار الواسع الذى حققه والتأييد الذى ناله، إلى وضع مشكلة هامة بين يدى المهتمين بدراسة المنظمات، إذ يبدو من الوهلة الأولى أننا أمام مذهبين متعارضين.. التقليدى والسلوكى، وربما يبدو أننا أمام مذهبين يلغى كل منهما الآخر ويقحم الاختيار بينهما، وفى الواقع أن الموقف بين البساطة والتعقيد فى آن واحد.

فالمنظمة لا تعدو أن تكون وحدة أو خلية إجتماعية توصل الأفراد فيها إلى نوع من العلاقات المستقرة فيما بينهم-ليست بالضرورة وجهاً لوجه-لكى يتمكنوا من تحقيق هدف معين.

وتتكون المنظمة من الأفراد ومن الجماعات الصغيرة، إلى جانب المجموعات الضخمة التى تنشأ منهم، وكل من هؤلاء الأفراد وهذه الجماعات قد لا يكون لها هدف واحد وإنما مجموعة من الأهداف، وفضلاً عن هذا فقد لا تكون كل هذه الأهداف متفقة أو متجانسة، وقد تكون مختلفة، وقد تكون متضادة فى بعض الحالات، فالمدير العام الذى يطمع فى منصب وكيل وزارة يدفعه الطموح لأن يعمل بجد ويبذل أقصى جهوده لكى يقدر عمله، بصرف النظر عما إذا كان يؤمن بأهداف الإدارة التى يرأسها أو لا يؤمن طالما أنه سوف يصل إلى السلطة والمكانة التى يتوق إليها عن طريق هذا العمل.

كذلك قد يكون هدف أحد العاملين الحصول على المرتب لينفق منه على استكمال تعليمه الجامعى، وهكذا نجد أنه بينما يختلف هدف الموظف عن هدف المدير، ويختلف هدفاً الاثنين عن الهدف الأساسى للإدارة التى يعملان بها، فإن هذا لا يحول دون تعاونهما معا لتحقيق الأهداف الثلاثة.

---

1 - للتوسع فى مناقشة هذا الموضوع، أنظر: W.Gouldner:" Organization Analysis ,"in Robert Merton and Others:

Sociology today.(New York:Basic Books,1959) pp.400-425.

2 - إن معظم البحوث التى أجريت، والنتائج التى أمكن التوصل إليها بصدد الإتجاه السلوكى فى الإدارة والتنظيم جاءت نتيجة الدراسات التى أجريت فى شركة وسترن إليكترتك، وتعرف باسم" تجارب هوثورن "Howthorne Experiments"، وقد أسهم فى تنمية هذا الاتجاه السلوكى منذ ظهوره علماء الإدارة والعلماء فى ميادين علم النفس الصناعى وعلم الاجتماع الصناعى وعلم النفس الاجتماعى، وللتوسع فى دراسة الاتجاه السلوكى، راجع الباب الأول، الفصل الثالث، ص 65-77.

ويمكن القول بأن المنظمة وسيلة لتحقيق أهداف عديـدة مختلفـة تخصـها وتخـص العـاملين بها، وعلى الرغم من أن أهداف الأفراد والجماعـات والإدارات قـد تختلـف، فإنـه مـن الخطـأ أن نقترض وجود الأهداف بصورة غير مترابطة.

إذ لا بد من توافر نوع من التكامل والترابط بين الأهداف لكى تستمى المنظمة ولـكى نـتمكن من تحقيـق هـدفها الـرئيسى، وإلا فـإن المنظمـة التـى تطغـى عليهـا أهـداف العـاملين تنمحـى شخصيها، وتصبح غاية فى ذاتها، وتحيد عـن هـدفها الأسـاسى، ومـن ثـم تضـمحل ثـم تنهـار، إن التكامل الـوظيفى للأهـداف ضرورة لتحقيـق هـدف المنظمـة، وقـد لا تكـون أهـداف العـاملين والجماعات الصغيرة كلها متجانسة ومع ذلك يكون لها غاية وظيفية موحدة.

وتأخذ نظرية التنظيم الجديدة فى حسابها اعتبارين هامين:

الأول: الاعتراف الصريح بأهمية الدور الذى تلعبه القيم والعادات فى حياة المنظمة.

الثانى: الادراك الكامل بأن العاملين ان هم الا بشر يشتركون فى عضوية جماعة بمنظمة تتصف بكونها اجتماعياً فى المقام الأول.

فبالنسبة للاعتبار الأول، يلاحظ أن أهم المجالات التى تخضع فيها الإدارة العامة لفعل القـيم هو مجال الإدارة والسياسة، وقد أوضحنا فى هذا فصل سـابق[1] كـذلك أوضـحنا كيـف أن الإدارة العلمية التى جاء بها فردريك تايلور بما توخته من اقتصاد وسرعة قد ركزت على أهداف المنظمة بفرض أن الفرد موجه أساساً-إن لم يكن كلية-بحاجاته الإقتصادية[2]، بيد أن للدراسات السـلوكية التى لحقت حركة الإدارة العلمية قد نبهت الأذهان إلى حقائق علميةهامة تتصل بسلوك الأفراد والجماعات، وأثر القيم والمعتقدات والعادات فى تشـكيل هـذا السـلوك مثـال ذلـك أن النظريـة التقليدية تقول بأن المناصب أو الوظائف منفصلة عن شخصية شـاغليها، وذلـك عكـس مـا يـراه أصحاب المنهج الإجتماعى النفسى فى دراسة المنظمات من تفاعل تام بين الفرد بقيمة ومعتقداته وطباعة وبين المنصب الذى يشغله أو الدور الذى يؤديه فى المنظمة.

1 - أنظر الباب الثانى، الفصل الثانى" الإدارة والسياسة". ص 157.

2 - أنظر نظرية تايلور، ص 54 وما بعدها.

وبالنسبة للاعتبار الثانى، نتخذ نظرية التنظيم الحديثة فى نظرتها للعنصر البشرى موقفاً وسطاً بين اتجاهين متطرفين.

الأول: جامد يعتنق فكرة الإدارة العلمية بتركيزها على أهداف المنظمة.

والثانى: يتمادى فى نظرته للفرد وضرورة الالتزام بالعلاقات الإنسانية لحفز العاملين على الإنتاج، وإذ نتخذ نظرية التنظيم الجديدة هذا الموقف الوسط نجدها تنظر إلى الأفراد كبشر، ومع ذلك نعترف بالاختلاف الموجود بين كل فرد وآخر فى الاتجاهات والقدرات والميول والقيم، وتتجلى أهمية هذه النظرية عند مقارنتها بالنظرية التقليدية فهذه الأخيرة تفترض أن يتواءم كل فرد مع متطلبات عمله ومع البناء الهرمى المصمم وفقاً لمعايير منطقية، وأن يلزم بتطويع نفسه وعاداته وحريته لما تفرضه ظروف العمل بالمنظمة، وعليه بالتالى أن يتواءم مع القواعد وأنماط السلوك التى تقرها.

بعض المبادئ السلوكية للتنظيم:

يضع الكسندر ليتون بعض المبادئ المرنة للتنظيم من وجهة النظر السلوكية، والتى يمكن أن تنطبق على منظمات مختلفة[1] .

1-أن التنظيم الإدارى يعبر دائماً عن نمط القيادة والسلطة بالمجتمع الذى يعمل به.

2-أن هناك علاقة متبادلة بين المجتمع والتنظيمات القائمة به، وأن الارتباك الذى يحدث بالمنظمات يمكن أن يؤدى إلى ارتباك المجتمع، ومن هنا يتعين على الإدارى أن يفهم جيداً تبعاته بالنسبة للمجتمع حيث تقوم مسئوليته عن توفير تنظيم إدارى ذى كفاية عالية.

3-أن العلاقات غير الرسمية بالمنظمة تفرض نوعاً من السلوك غير الرسمى الذى يسهم فى أداء العمل، ومن ثم فإن على الإدارى أن يعترف بوجود التنظيم الاجتماعى-غير الرسمى-بداخل منظمته وأن يجعلها تتواءم مع الأنماط الاجتماعية.

4-ومثل أى تنظيم اجتماعى آخر، فإن المنظمة الإدارية قد تصبح عرضة للتفكك الاجتماعى "Social Disorganization"، ومن مظاهرة تعددت الرياسات والصراعات

1 - Alexandr Leigton: the governing of Men.(Princeton, New Jersey: Prenceton University Press, 1945), pp.324-352.

والمستويات الأخلاقية المنخفضة، وتفشى الاتجاهات العدائية، وضعف قـوة التحمـل، ومـا إليهـا، ومن المؤكد أن روح الفريق لا تتكون بمجرد اختيـار الأفـراد وتكـوين الفريـق، ولا لمجـرد إصـدار التعليمات بالعمل الجماعى، ولكنها تظهر حينما يتعود الأفراد على العمل الجماعى وتنمو بينهم العلاقات، ومن هنا يتعين أن تصبح المنظمة الإداريـة بنـاء اجتماعيـا وظيفيـا، تأخـذ فى اعتبارهـا حاجات الأفراد واتجاهاتهم، وردود الفعل الصادر عنهم وآمالهم ومعتقداتهم.

5-أن المواقف التـى تولـد والتـوتر الشـديد بالمنظمـة تتمثـل فى الخـوف مـن النقـل،أو فقـد الوظيفة، أو عدم الترفية، أو الانعزال، أو الصد، أو الكراهية، أو الامتهان وكذلك تتمثـل فى سـلوك الرؤساء الاستفزازى وعدم وضوح الأهداف، وتحدى الرغبات والحاجات البشرية، وعدم اسـتقرار الخطط، والعوامل المؤدية إلى اختلاط الأمور وعدم الوضوح.

فإذا لم تمكن الإجراءات الإدارية من أن تعمل فى انسـجام مـع التنظـيم الاجتماعـى بالمنظمـة والمجتمع، فإنه يتحمم إدخال التعديلات الضرورية على التنظيم الإدارى.

وهكذا نجد، حين نتعمق فى التفصيلات الدقيقة للمنظمات، ان بعض العوامـل مثـل الحجـم، وتقسيم العمل، والتنسيق والروح المعنويـة، والقيـادة ومـا اليهـا تـؤثر فى عمـل وحيـاة المنظمـة بالدرجة التى يمكن عندها القول بأنه لا يوجد نمط أمثل لا يمكـن أن يكـون عليـه التنظـيم، وأن أفضل تنظيم ممكن هو الذى يمكن من تحقيق الهدف بطريقة مثلى.

وكقاعده عامة نجد أن هذا التنظيم لا يتوقف على عنصر واحد وانما عـلى تفاعـل عـدد مـن العناصر تختلف فى تكوينها وفى درجة تفاعلها معا من منظمة إلى أخرى.

والأفراد هم العـنصر الأسـاسى فى التنظـيم، أو عـلى الأقـل فى التنظـيم الحكـومى، ولـكى يعمل التنظيم ينبغى أن يكون هـؤلاء الأفـراد عـلى اتصـال دائـم ولهـذا يمكـن القـول بـأن التنظيم يتكون من الأفراد والعلاقات التى تربط بينهم، على غرار الدراجـة التـى لا تتكـون من إطار ومحور ومقبض وفرامل، بل أيضاً من نوع معـين مـن الاصـتال بـين هـذه الأجـزاء فإذا ما انفصلت عن بعضها البعض لما كان هنـاك دراجـة مـن الاتصـال بـين هـذه الأجـزاء فإذا ما فصلت عن بعضها البعض لمـا كـان هنـاك دراجـة بـل أجـزاء متفرقـة مـن دراجـة وينطبق هذا المثل على الأفراد الذين يكونون جهاز الخدمة العامـة، فهـم كـأفراد يكونـون

المادة الخام التى يتكون منها التنظيم ولكن ما لم تقم العلاقة لا يكون هناك تنظيم ولا ما يمت إلى التنظيم بصلة[1] .

إن أول علاقة للموظف الحكومى هى بينه وبين منصبه، ووظيفته عبارة عن عمل أو مهمة فى التنظيم تتطلب قيامه بواجبات وتحمل مسئوليات معينة.

وتعتمد كفاية المنظمة على مقدره ربط المناصب بالموظفين بعضها بالبعض الآخر بطريقة محققة للهدف.

والخلاصة:

استهدف العرض السابق إبراز الملامح الأساسية لنظريات التنظيم، ويبدو عمليا أنه توجد مدرستان تختط كل منهما اتجاهاً معيناً فى هذا الصدد.

المدرسة الأولى: تقول إن التنظيم المثالى يجب أن ينمو وينتج من فكر وعمل الإدارى والمنظم، وأن يوضع الهيكل التنظيمى للمنظمة وفقاً لأصول وقواعد ملزمة تأخذ فى اعتبارها أساساً الواجبات والمسئوليات وحجم العمل والمستويات وما إليها.

والمدرسة الثانية: ترى المنظمة كالكائن الحى، لها بيئة ومناخ خاص، ولها قواعد وأصول تحكمها، إلى جانب العرف والتقاليد السائدة بها، وطريقة الحياة المتميزة، ومن هنا يصبح التنظيم المناسب عملية تنضج فى تأمل وفكر واستيعاب كامل نتيجة للبحث والدراسة والخبرة الطويلة بعمل وحياة المنظمة، وتأسيساً على هذا فإنه لا يمكن استنباط نموذج أو هيكل تنظيمى مثالى وتوقع نجاحه فى كل المنظمات.

وإلا أصبحت هناك مشكلة تنظيم على الإطلاق، ولما صارت بنا حاجه إلى بحوث التنظيم ودراساته، والبناء التنظيمى المثالى-لو أمكن إخراجه-هو الذى يصور المنظمة على حقيقتها فى حياتها وعملها وما يدور داخلها من ديناميكيات وهو الذى يضع أمام الإدارى حقيقة الوضع القائم لكى يرى ما يحدث بالفعل لا ما يفترض حدوثه، ومثل هذا البناء يكون بناء حقيقياً وليس من بدع خيال المنظم أو افتراضه.

إن المطلب الأساسى لنجاح أى تنظيم هو العلاقات المنسجمة القائمه على أساس المصالح المشتركة، وهكذا نجد المنظم-بحسب الاتجاه السلوكى-فى حاجة أكيدة

1 -جون كلارك آدمز: مبادئ الإدارة العامة، (بيروت: محاضرات ألقيت بالمنهج التدريبى لموظفى الحكومات العربية الذى عقدته دائرة الإدارة العامة بالجامعة الأمريكية، 1956)،ص 44.

إلى قدر كبير من الحكمة والفطنة والمهارة والالمام بالعلوم الاجتماعية والسلوكية حتى يتمكن من المواءمة والتوفيق بين الاعتبارات الرشيدة وغير الرشيدة للتنظيم، وبين أهداف المنظمة وأهداف العاملين بها، وبين اصول التنظيم وقواعده وبين أصول وقواعد العرف والتقاليد، وحتى يكون مدركاً لما يحدثه التغيير من قلق ومشاعر الخوف وعدم الاستقرار، وأن إعادة التنظيم تصبح ضرورية فقط فى الحالات التى يزيد فيها الغنم عن الغرم، بمعنى أن المزايا والفوائد العائدة تكون أعظم من حيث مساهمتها فى كفاية المنظمة من الآثار السلبية الناجمة عن التغيير.

إن إعادة التنظيم تكاد تجرى بصفة دورية فى الوقت الحاضر، وتكاد يصبح نوعاً من العادات الإدارية السلبية التى يتبناها البعض، وقد أدى هذا إلى تغيير الهياكل التنظيمية لبعض المنظمات تغييراً غير هادف وبصورة متلاحقة مثلما تتغير أزياء السيدات، ويتحسن الجميع بحمى إعادة التنظيم الذى يكاد يصبح روتينا حتى فى المستوى التنفيذى الأعلى، والمتأهل فى شكل البناء الحكومى عندنا يجده قد تغير فى السنوات الأخيرة فى فترات قصيرة.

وإنه وإن كان هذا يعتبر أحد نتائج التغيير الاجتماعى الهائل، فإن النتيجة فى بعض الأحيان هى شعور بعدم الاستقرار ومزيد من الجهد والمال، وقد تكون عمليةإعادة التنظيم كلها نتيجة الخبرة المحدودة بالإدارة، فالتنظيم يجب أن يمنح الفرصة الكافية لكى يجرب ويصقل ويبنى المقاومة الضرورية لما قد يصيبه من علل أو نكسات إدارية، وقد تكون نتيجة الاعتداد بالنفس، أو الرغبة فى تبرير إجراء أو إتجاه معين، أو التأثير فى الرأى العام، وقد تكون هناك ضرورة لإعادة تنظيم،على أن لكل ضرورة وقتاً ومكاناً مناسبين.

وقد أسهم الخبراء الأجانب، الذين قدموا لدراسة المشكلات الإدارية عندنا وللمشاركة بالرأى فى عملية الإصلاح الإدارى، فى حمى إعادة التنظيم، وما أكثر ما نصح به هؤلاء الخبراء من ضرورة إعادة تنظيم الأجهزة الإدارية، أو أجزاء هامة فيها[1] ومن السذاجة بمكان ألا تقتنع بأن كل تنظيم هيكلى يجب أن يتبع بثورة فى العادات والأداء، وأن الثورة فى العادات هى الأصعب تحقيقاً.

1 - أنظر الباب الأخير عن الإصلاح الإدارى.

أنواع التنظيم

أولاً التنظيم الرسمى:

يهتم التنظيم الرسمى بالهيكل التكوينى للمنظمة، وبشكلها أو مظهرها الهندسى وبتحديد العلاقات والمستويات، وتقسيم الأعمال وتوزيع الإختصاصات كما أرادها المشرع أو المخطط أو كما وردت فى الوثيقة الرسمية المنشئة للمنظمة وتحاول نظرية التنظيم الرسمى الوصول إلى البناء المنطقى والتحديد العلمى لوظائف كل جزء وأداء كل عملية من العمليات التى تكون الناتج النهائى لعمل المنظمة.

ويقتضى التنظيم الرسمى أن تصمم كل منظمة-حتى التنظيم الحكومى بأكمله-على شكل هرم ذى قاعدة عريضة تضم الوحدات على المستوى التنفيذى وهذه القاعدة تدعم التكوين الهرمى المتدرج لأعلى فى شكل أقسام وإدارات ومصالح....، وهكذا حتى قمة التنظيم حيث تتركز القيادة فى شخص يمارس السلطة الكاملة على المنظمة كلها ، وفى إطار هذا التنظيم الرسمى القائم على أساس التدرج الهرمى تتحقق الاعتبارات التالية:

1-وجود مستويات محددة للاختصاصات، وللسلطة والمسئولية، ولإتخاذ القرارات والبث فى المشكلات، والإشراف والتوجية.

2-هذا التسلسل يحقق المبدأ العام للتنسيق، فمن خلال التدرج تصبح سلطة التنسيق العليا قادرة على العمل، وتمتد فاعليتها إلى كل أجزاء البناء التنظيمى.

3-تقسيم العمل داخل المنظمة على أساس التخصص.

4-وجود شبكة اتصالات ممتدة من المركز إلى جميع أجزاء المنظمة مارة بالمستويات الرياسية بما يحقق تدفق المعلومات إلى المستويات المختلفة وتكاملها.

5-تحديد العلاقات داخل المنظمة بوضوح، بحيث يعلم كل موظف رئيسه ويعلم كل رئيس مرؤسيه.

6-إمكان السيطرة على المشكلات أو الخلل الذى يتسرب إلى جزء من أجزاء المنظمة وحصره والحيلولة دون امتداده إلى الأجزاء الأخرى.

7-تحديد نطاق تمكـن "Span of Control" مناسـب لكـل رئـيس، وبقصـد بنطـاق الـتمكن العدد المناسب من العاملين الـذين يسـتطيع رئـيس واحـد أن يشرف علـيهم ويـوجههم وينسـق نشاطهم بكفاية فى حدود قدرته وجهده ووقته.

أشكال التنظيم الرسمى:

يبنى التنظيم على أساس التجميع المنطقى للواجبات والاستخدام الأمثل لكل فرد عامل، غـير أن تخطيط التنظيم وحده ليس بكاف لضمان تحقيق المنظمة لأهدافها بكفاية، ذلك أن الخرائط التنظيمية مهما روعى فى تصميمها، ووصف الوظائف مهما كان دقيقاً، لا تعدو أن تكـون مجـرد مساعدات توضح العلاقات الوظيفية وتحدد شكلها واتجاهاتها ومستوياتها ووظائفهـا، ومـن ثـم فهى لا تقدم حلولا تلقائية لمشكلات التنظيم الحقيقة، أو رداً على الأسئلة المعقدة المتصلة بعمل العنصر البشرى وبنشاطه، مثل:

-ماهو أفضل ضمان للاستخدام الكامل لقدرات وسلطات الوظائف الرئيسية؟

-ماهو حجم المسئولية الذى يجب أن يناط بكل وظيفة؟

-كيف نضمن تدفق الاتصالات خلال مراكز الاتصال الرئيسية عند كل مستوى؟

-ما هى الأشكال البديلة التى يمكن أن توجد للتنظيم؟

-كيف يتم تفويض السلطات وكيف نضمن ممارسة السلطات المفوضة؟

وواضح أنه من المتعذر الحصول على إجابات تلقائية لمثـل هـذه التسـاؤلات عـلى أن هـذا لا يحول دون الاستعانة بالإرشادات التى قدمناها فى محاولة لتقرير ما إذا كان يجب تنظيم وحـدة إدارية على أساس دون آخر.

وتصادف الإدارى مواقف عديدة قد تظهر له الحاجة إلى إعادة التنظيم مثل النمو الجـوهرى فى حجم العمل، والتغيير فى الأهداف، والرغبة فى مواجهة كارثة أو محنة تمر بها المنظمـة، ومهـما كان السبب الداعى لإعادة التنظيم فإن الهدف منـه يظـل دائمـاً الرغبـة فى الوصـول إلى تنسـيق أفضل، وتجميع أكثر منطقية للواجبات، واستخدام أمثل للإمكانيات والطاقـات البشريـة المتاحـة، وتحقيق مثل هذه الاعتبارات يستدعى بالضرورة الاهتمام بالأساس الذى يقوم عليه التنظيم.

والنظر إلى التنظيم من زاوية تعنى بالأساس الذى يقوم عليـه يمكننـا مـن تمييـز ثلاثـة أنـواع رئيسية للتنظيم قائمة على أساس مبدأ تقسيم العمل، وهذه الأنواع الثلاثة هـى:

1-تنظيم على أساس جغرافى.
2-تنظيم على أساس الغرض الرئيسى.
3-تنظيم على أساس وظيفى.

ويحبذ معظم خبراء التنظيم هذا النوع الأخير ، أى التنظيم على أساس وظيفى، ومع ذلك فقلما توجد منطقة قائمة على أساس تنظيمى واحد، إذ عادة ما تجمع معظم المنظمات بين نوعين أو أكثر من هذه الأنواع[1] .

وفقا للتنظيم على أساس جغرافى، فإن جميع أوجه النشاط فى المنظمة الخاصة بمنطقة معينة تجمع فى وحدة تنفيذية واحدة،، وهذه الوحدة مع غيرها من الوحدات المماثلة بالمناطق الأخرى، تخضع لإشراف مركزى واحد بصرف النظر عن درجة المركزية أو اللامركزية التى تستمتع بها الوحدات الجغرافية.

أما التنظيم على أساس الغرض الرئيسى، فقد يبنى على أساس السلمة المنتجة أو فئة الجمهور المتعامل مع المنظمة، أو نوع الخدمة المؤداه، فتنظيم الإدارة العامة للاستيراد مثلا يقوم على أساس نوع السلع المستوردة، وتنظيم مديرية.

التربية والتعليم يقوم على أساس فئة التلاميذ الذين يتعلمون، بينما تنظيم مديرية الشئون الاجتماعية يقوم على أساس نوع الخدمة المؤداة (إدارة المساعدات إدارة الضمان الاجتماعى، إدارة الأسرة، إدارة النشاط الشعبى، إدارة الدفاع الاجتماعى).

ويجيد جيوليك هذا النوع من التنظيم، ويقرر أن تحديد الغرض بوضوح للكافة هو ذاته ضمان هام للإدارة الممتازة، وأن هذا التحديد يسهل ترجمة الغرض إلى برامج عمل مثلما يسهل عمليات التنسيق.

وأخيراً فإن التنظيم على أساس وظيفى، يعنى بتقسيم العمل على أساس التخصص داخل المنظمة، فكل عملية أو نشاط يشكل وظيفة متميزة تمثله وحدة مستقلة بالبناء التنظيمى، مثل التخطيط، والتمويل، والإنتاج، والإعلان، والبيع ويحبذ فريدريك تايلور هذا النوع من التنظيم.

ومما يجدر ملاحظته، أنه كلما كانت المنظمة ضخمة كلما زادت فرصة الجمع بين عدد من هذه الأسس فى بنائها التنظيمى.

1 - Marshall Dimock and others: op.cit.,p.141.

وتوجد بضعة أشكال أو أنماط للتنظيم الرسمى، وتفضيل واحد منها على الآخر يتأثر بعوامل متعددة فى مقدمتها طبيعة النشاط الذى تمارسه، وحجمها ودرجة انتشارها الجغرافى، والمتعاملين معها، وأهم أشكال التنظيم هى التنظيم الرأسى والتنظيم الرأسى الاستشارى، والتنظيم الوظيفى.

1-التنظيم الرأسمالى Line Organization:

هذا النوع هو أبسط أنواع التنظيم وأقدمها، وفيه تمتد السلطة من المدير أو الرئيس الأعلى إلى باقى الرؤساء بالمنظمة، و عنه تصدر جميع التعليمات والقرارات وإليه ترجع كل الأمور، ويسود هذا النمط فى القوات المسلحة والشرطة حيث يرجع كل رئيس فيها إلى من يعلوه مباشرة فى السلم القيادى، ويرتب هذا النوع من التنظيم مسئولية مباشرة متسلسلة من أعلى إلى أسفل ، وهو بذلك يسهم فى منح كل رئيس السلطات الضرورية مع ترتيب كل المسئوليات المرتبطة بمباشرة اختصاصه.

المزايا:

1-البساطة والوضوح والتحديد، فكل موظف يعرف تماما من هو رئيسه، ومن له حق اتخاذ القرارات عند كل مستوى، ومدى سلطانه وماهية مسئولياته.

ب-السرعة فى اتخاذ القرارات والبت فى المشكلات، فالأعمال غير معقدة، وكل رئيس لديه السلطات الكافية لإتخاذ القرارات فى نطاق اختصاصة المحدد.

جـ -الاقتصاد فى النفقات نظراً لبساطة التنظيم وخلوه من الوحدات الفنية والمتخصصة المتعددة.

د-تسهيل عمليات المتابعة والرقابة نظراً لانسياب السلطة فى خط واضح مباشر من القمة إلى القاعدة.

هـ-توفير اتصالات فعاله، بما يحقق ربط القاعدة بالرياسة وسرعة تبادل المعلومات ونقلها.

العيوب:

ا- يؤدى عادة إلى تركيز السلطة فى يد شخص واحد، تتراكم عنده الأعمال وتزداد أعباؤه ومسئولياته.

ب-يقوم كل رئيس بممارسة نشاطه فى جملة ميادين فى وقت واحد، ومن ثم يكون نطاق إشرافه متسعاً.

جـ-لا يوجد تخصص، والرؤساء ليس لديهم المساعدين المتخصصين فى جميع الميادين، وهم لذلك يقومون بالتخطيط والدراسة والبحث واتخاذ القرارات فى كل المجالات التى يشرفون عليها.

2-التنظيم الراسمى الاستشارى Line and staff organization:

التنظيم الرأسى يحقق توفير الفئة المنفذة من العاملين، بينما يؤدى التنظيم الاستشارى إلى توفير هيئة المستشارين وفئة المتخصصين التى تكمل عمل المنفذين.

وحينما يعمل المنفذون والمستشارون والمتخصصون معاً فى إطار تنظيم واحد فإنه يصبح تنظيما رأسياً استشارياً.

ويطلق على هذا النوع من التنظيم على الوحدات التى تضم إدارات أو أقساماً استشارية، يعمل بها مختصون فى المجالات المختلفة، كالشئون القانونية والفنية والمالية والبحوث والعلاقات العامة، ولا تظهر فى خط السلطة.

ومهمة هؤلاء المتخصصين تقديم النصح والاستشارة والتوجية، وليست لهم سلطات فيما يتعلق باتخاذ القرارات، أو إقرار السياسات أو إعطاء الأوامر، وإن كانوا يخضعون لأوامر الرؤساء.

وهكذا نجد أنه بينما يحتكر الرؤساء فى مراكز التنظيم الرأسى السلطة الكاملة، يبقى المستشارون والمتخصصون دون أية سلطة على هذا التنظيم، ولهذا يطلق عليهم " المفكرون" و على الإدارة التنفيذية" العاملون"، ومع ذلك يتعذر الفصل التام بين الأعمال التنفيذية بينما تقوم الإدارة التنفيذية بالتوجية.

ويميل هوايت إلى قصر استعمال اصطلاح العمل الاستشارى على المهام التى تتصل بتقديم المشورة أو النصح أو الفتوى، مثل عمل المستشار القانونى والمستشار الفنى ومستشار العلاقات العامة، وهذا النوع من العمل الا ستشارى يتطلب الإلمام التام بكل ما يتصل بعمل المنظمة ونشاطها، وعادة يطلب إلى مثل هؤلاء المستشارين دراسة السياسة العامة وطريقة تنفيذها مع الرؤساء المسئولين عن التنفيذ [1].

1 - Leonard White, Introduction to the study of Public Administration,op.cit.,p.42.

ويقرر هوايت أنه يوجد نوع آخر من الأعمال الاستشارية يقوم بها متخصصون فى مجالات معينة تعاون الأعمال التنفيذية، وذلك مثل الشئون المالية والإدارية.

ويطلق هوايت على هذا النوع الأخير من الأعمال الاستشارية اصطلاح الوظائف المساعدة "Auxiliary Functions" ويطلق عليها آخرون الخدمات المنزلية " House keeping Function".

ويميل خبراء التنظيم إلى فصل هذه الوظائف أو الخدمات المساعدة من المنظمة الفعلية القائمة بالتنفيذ، وإنشاء وحدات خاصة للخدمات المساعدة يكون عملها الأساسى تزويد الوحدات التى تمارس النشاط الأساسى للمنظمة بالخدمات الضرورية ويلاحظ أن الموظفين الاستشارين فى الوحدات المساعدة-كالمحاسب أو مدير شئون العاملين-يخدمون المنظمة كلها ويمتد نشاطهم إلى جميع الوحدات بينما يقتصر نشاط الموظف التنفيذى فى خط السلطة الرئاسى على الوحدة التى يعمل بها.

المزايا:

أ-توفير المعلومات والحقائق العلمية والفنية والقانونية التى تمكن المنظمة من العمل بطريقة أفضل.

ب-ضمان تحديد السلطة والمسئولية بوضوح مع وصول المعلومات الفنية بسهولة من مصدرها المتخصص بالمنظمة إلى جميع الوحدات.

العيوب:

أ-قد يؤدى إلى عدم وضوح خط السلطة بسبب ظهور الوحدات الاستشارية فى إطار البناء التنظيمى.

ب-يؤدى إلى الصراع بين المنفذين والاستشاريين الذى قد ينشأ نتيجة الاختلاف فى الآراء أو فى مدى تقدير أهمية الموقف.

جـ-ظهور بعض المشكلات الإدارية المتصلة بالتنسيق والروح المعنوية.

3-التنظيم الوظيفى Function Orgaization:

يصعب فى الحياة العملية أن نجد تنظيماً رأسياً مطلقاً، كما يصعب أن نجد تنظيماً استشارياً مطلقاً، ويهتم التنظيم الوظيفى بالتركيز على تخصص المهمة أو الوظيفة بداخل المنظمة، ولذلك فهو يبنى على أساس التخصص الوظيفى للوحدات الأساسية

المكونة له، فتكون كل عمليةأساسية أو نشاط رئيسى وحده إدارية مستقلة، وبتكامل عمل هـذه الإدارات عن طريق الربط الذى يتحقق بينها بواسطة المنفذين والمستشارين عند كل المستويات الإدارية.

والتنظيم الوظيفى يأخذ بمبدأ تقسيم العمل أكثر من أى شكل آخر من أشكال التنظيم، وهو بذلك يساعد على التخصص وتنمية روح الفريق، وإنه وإن كان التنظيم الوظيفى يشابه إلى حـد ما التنظيم الرأسى الاستشارى، وأن المسئولية عند كل مستوى تقع على عاتق الإداريين والمنفذين، إلا أن هذا التنظيم يتميز بأنه يضع الاستشاريين والمتخصصين داخل المجال التنفيذى بما يمكـنهم من تطبيق علمهم، بدلاً من بقائهم كلية خارج خط السلطة كما هـو الحـال فى التنظـيم الـرأسى الاستشارى، وفى إطار هذا النـوع مـن التنظـيم تصـبح الإدارات أو أقسـام التخصـص فى المنظمـة مسئولة أمام القيادة الإدارية، كما يصبح لها سلطات على المستويات الإدارية التى دونها.

المزايا:

أ-تقسيم العمل على أساس التخصص، مع إتاحة فرص النمو والتقـدم الـوظيفى وتنميـة روح الفريق فى العمل.

ب-إلمـام المـديرين بـالنواحى العلميـة و الفنيـة والخـبرة الكافيـة فى نطـاق الوظـائف التـى يباشرونها.

جـ-التعاون الوثيق بين الخبراء والإداريين.

د-إحساس الخبراء بمسئولياتهم عن نجاح العمليات التنفيذية نظراً لقـربهم منهـا والتصـاقهم بالمشكلات الميدانية.

العيوب:

أ-عدم وضوح السلطة والمسئولية نتيجة تداخل نطاق إشراف الرؤساء الفنين والإداريين.

ب-البطء نتيجة للجدل والمناقشات الطويلة التى تثور عادة بـين الفنيـين المتخصصـين حيـنما يجتمعون معاً لدراسة موضوع أو إتخاذ قرار.

الخلاصة:

إن اختيار أى شكل من أشكال التنظيم السابقة يتوقف على طبيعة النشاط الذى تمارسه المنظمة، وحجم العمل بها، وتوزيعه الجغرافى، وتوفر القيادات الإدارية وكفايتها، وفى الواقع أنه مهما كان شكل التنظيم فإن هناك بعض المقومات والاعتبارات التى بمراعاتها يصبح مثل هذا التنظيم قادراً على تحقيق الأهداف التى من أجلها يعمل وبسببها قام، وهذه المقومات والاعتبارات نعرضها فيما يلى.

إرشادات للتخطيط التنظيمى:

يطلق بعض الكتاب على مقومات التنظيم أو الاعتبارات التى يلزم مراعاتها عد وضع التنظيم لفظ مبادئ أو أسس التنظيم، والواقع أن الرأى لم يستقر تماماً على ما إذا كان التنظيم علماً له أصول وقواعد مؤسسة على التجربة العملية، أو الاستقراء المنطقى الذى توصل إلى مبادئ ونظريات أمكن التحقق من صحتها فى الحياة العملية، ومازال كثير من أساتذة التنظيم يعملون جاهدين لوضع نظرية للتنظيم يمكن تطبيقها فى الحياة العملية[1].

ويمكن أن نحدد هنا بعض الاعتبارات الهامة التى يمكن الاسترشاد بها عند تخطيط التنظيم، وهذه الاعتبارات لا يمكن وضعها كمبادئ أو أسس للتنظيم بسبب أن التنظيم السليم يتحقق نتيجة عدد من المحاولات والمواءمات التى ترتبط بموقف معين، فالمنظمة أشبه بالكائن الحى الذى ينفعل ويستجيب لمؤثرات معينة.

وبينما يتعذر وضع مبادئ وأسس ثابتة للتنظيم، فإن عدداً من الاعتبارات يفرض نفسه على المنظم، هذه الاعتبارات تشمل:[2]

1- وحدة القيادة unity of Command:

وهذا يقضى أن يتعامل المرءوس مع رئيس واحد فقط، بما يحقق المسئولية الإدارية ، ويحدد التسلسل القيادى من أعلى لأسفل، ويزيد من فاعلية الفرد فى عمله، ويعزى هذا العنصر من عناصر التنظيم إلى هنرى فايول، وقد بناه على أساس أنه ليس فى استطاعة

1 - زكى العدوى، " التنظيم فى الإدارة الاشتراكية"، (القاهرة، مؤتمر القادة الإداريين، معهد الإدارة العامة/المعهد القومى للإدارة العليا، 1963)، ص4.

2 - john Russel:" Guides for Organization Planning" (Cairo:Memo..Institue of public Administration, 1955)

الفرد أن يخدم رئيسين فى وقت واحد بكفاية، وقد اتخذ هذا العنصر اتجاهات أخرى منها أنه يجب إلا يرفع الموظف تقارير إلا لرئيسه المباشر، كما لا يجوز أن يتلقى أوامر إلا منه.

2-نطاق التمكن المناسب Span of Control:

بحيث لا يزيد عدد الأشخاص الذين يخضعون مباشرة لرئيس واحد على القدر المناسب حتى يستطيع أن ينسق بين جهودهم ويوجههم بكفاية، ويجدر بالذكر أنه لا يوجد عدد مثالى للأشخاص الذين يكونون نطاق تمكن مناسب وطبيعة العمل، ودرجة تفويض السلطة، ومدى قرب أو بعد الموظفين عن الرئيس ومستوى التدريب، كلها عوامل تتدخل فى تحديد نطاق التمكن المناسب.

فإذا كان العمل ذا طبيعة روتينية أو ضمن إطار برنامج يتكرر فقد يتراوح المرءوسين بين ثمانية واثنى عشر، أما إذا كان العمل معقداً أو جديداً فقد يتراوح نطاق التمكن بين ثلاثة وستة أشخاص.

3-تسلسل القيادة Chain of Command:

بمعنى أن يكون بكل تنظيم نوع من التسلسل الوظيفى لتوضيح العلاقة بين الرؤساء والمرءوسين، ويلاحظ أن هذا العنصر يتناسب عكسيا مع نطاق التمكن فكلما اتسع نطاق التمكن قل عدد المستويات وأصبحت المنظمة مسطحة "FlatOrganization" والعكس صحيح، ولكل من المنظمة الهرمية والمسطحة مزاياها وعيوبها، ويتوقف الأخذ بأيهما على طبيعة المنظمة وأهدافها والعاملين بها وظروفها المختلفة، كما يتوقف على عوامل خارجية تختلف من منظمة لأخرى.

4-التكامل؛ تجميع الأعمال أو الوظائف المتشابهة فى وحدة واحدة:

وهذا يتطلب تجنب الازدواج والتداخل فى المهام وأوجه النشاط التى تؤديها الوحدات المختلفة، وعلى الرغم من أهمية هذا الاعتبار فى عملية التنظيم، فكثيراً ما يهمل أو يتغاضى عنه، والإزدواج فى العمل يسبب كثيراً من اللبس ويبدد الجهود والأموال، ويؤخر البث فى الأمور.

5-توازن السلطة والمسئولية:

المسئولية عن عمل معين يلزم أن يقابلها السلطة الكافية لإنجاز هذا العمل فلا مسئولية بدون سلطة، ومن هنا فإن تفويض الاختصاص يجب أن يقترن بتفويض السلطة المناسبة لممارسة ما فوض، والمدير المسئول عن برنامج معين يجب أن تكون لدية السلطات الكافية لممارسة مهمته.

6-تفويض السلطة:

يجب أن تتحقق لا مركزية السلطة والمسئولية، بحيث تفوض إلى المستويات الإدارية المختلفة عن التنفيذ، وهذا يضع السلطة والمسئولية الضرورية فى أيدى أقرب الناس إلى العمل الميدانى، والفشل فى تحقيق اللامركزية يؤدى إلى زحمة المكاتب الرياسية بأعمال ليست على مستواها وبالتالى إرهاق المسئولين بها وضياع وقتهم وجهودهم فى أمور كان يمكن أن يبت فيها من دونهم.

كما يؤدى إلى تجميد خبرات الرؤساء بالمستويات الأخرى بسبب عدم تعرضهم لمهام ومسئوليات جديدة، وتساعد الاتصالات الجيدة والتدريب العالى والعلاقات غير الرسمية فى المدى الطويل على التقليل من أعباء الرئيس والالتزامات المفروضة عليه، وبمعنى آخر فهى تساعد على تفويض السلطة.

7-أن تتم رقابة الرؤساء لسير العمل عن طريق رسم سياسة فعالة تخدم كمرشد للمرءوسين، لاعن طريق الاصرار على المراجعة الروتينية لجميع الأعمال:

وهذا الاعتبار مرتبط بسالفه إلى حد كبير فالرؤساء والمرءوسون يجب أن يهتموا بتنمية السياسات ومراقبة تنفيذها، والبت بحزم وبطريقة فورية فى المسائل الروتينية وهذا يستدعى توافر نظام فعال للاتصالات يسمح بتدفق المعلومات فى جميع الاتجاهات.

8-تحديد المسئوليات:

وهذا يحقق هدفين؛الأول: تجنب الفوضى عند بحث المسئولية.

والثانى: فهم طبيعة الوظيفة والطريقة التى يجب أن تؤدى بها، ويتطلب تحديد المسئوليات كتابة التعليمات والتوجيهات والأوامر بطريقة مبسطة وواضحة لا غموض فيها.

9-مرونة التنظيم وبساطته:

بحيث لا يكون مبالغاً فيه بالدرجة التى تجمله معقداً، وأحد الأخطاء التنظيمية تتمثل فى رغبة فى إنشاء عدد كبير من الوحدات الصغيرة بهدف إبراز بعض المهام أو الواجبات الثانوية وإعطائها شئياً من الأهمية، وعادة ما يؤدى هذا إلى كثرة الرؤساء وقلة المرءوسين.

10-استعمال الطرق والإجراءات النمطية كلما أمكن ذلك:

وهذا يقتضى أستنباط أفضل الطرق والأساليب التى يمكن تعميمها، مع مراعاة أن تكون الطرق النمطية المستعملة محققة للهدف بطريقة مثلى، ومع ضرورة الاهتمام بالتدريب على هذه الطرق.

ويلاحظ أن أى من هذه الاعتبارات السابقة لا يمكن تطبيقة مجرداً، ذلك لأن الإدارة ما هى إلا حصيلة تكامل وتفاعل بين عوامل عديدة بصورة محققة للهدف.

وهذه الاعتبارات التى يلزم مراعاتها عند وضع التنظيم الرسمى تعكس إلى حد كبير الاتجاه التقليدى فى النظر للمنظمة، على أن التنظيم الرسمى فى الوقاع قد يمتد إلى خارج إطار الفكر التقليدى للتنظيم، وذلك حينما يأخذ المخطط أو المنظم فى اعتباره أى من الاعتبارات التى تساعد التنظيم على أن يكون محققا للغاية، فالتوسع فى دراسة القيادة وديناميكياتها ومقوماتها بحيث توصلنا الدراسة إلى فكر ناضج فى هذا الصدد يمكننا من تخطيط التنظيم على وجة أفضل لا يبعد التنظيم عن كونه تنظيماً رسمياً.

التنظيم الرسمى إذن يعبر عن خطة بموجبها تتضافر جهود أشخاص مختلفين لتحقيق هدف معين، وبموجب هذه الخطة يتم تقسيم العمل وتحديد المستويات وتوزيع الاختصاصات فى علاقات رسمية محددة، وقد استأثرت الخطة التى يمكن أن يقسم العمل بموجبها بكثير من اهتمام الباحثين فى مجال التنظيم وتوجد عدة طرق لتقسيم العمل لكل منها مزاياها وعيوبها، أو بمعنى آخر لكل منها عائد وتكلفة.

على أن مهمة من يقوم بالتخطيط التنظيمى لا تنتهى عند تقسيم العمل فتحقيق الهدف لا يتأتى إلا عن طريق التنسيق الفعال بين مجهود جميع العاملين فمع ضرورة التقسيم إذ يبدو ضرورة ضمان التنسيق المثمر، ولا بد للتنظيم الرسمى من توفير

الوسائل الكفيلة بتحقيق التنسيق بين الجهود المختلفة وتكامل هذه الجهود، ومن هذه الحقيقة بالذات ينبع عدد من المشكلات الجسيمة التى تتعرض لها المنظمات[1].

ثانيا التنظيم غير الرسمى:

فى محاولة للنظر بعمق إلى التنظيم كما يعمل ويسلك ويتصرف فعلاً تبدو إحدى الحقائق الهامة التى توصل إليها الباحثون فى المنظمات والدارسون لأحوالها وهى أن الأفراد الذين يكونون المنظمة يتصرفون أحياناً بطريقة تختلف عما هو متوقع منهم فى ظل الاعتبارات والمعايير التى يحددها التنظيم الرسمى.

وقد كان هذا غير متوقع بالنسبة لبعض الباحثين فى بداية الأمر، بيد أنهم ما لبثوا أن أدركوا أن هذا السلوك، أو على الأقل جانباً كبيراً منه يسير وفق أنماط متسقرة ومقبولة ومؤسس على اعتبارات معترف بها، فالفرد داخل المنظمة ينتمى على الأقل لمنظمتين: المنظمة المحددة بصفة رسمية كالمصلحة أو الإدارة أو الشركة والمنظمة غير الرسمية التى تتمثل فى جماعة غير رسمية ذات تأثير فى عمل ونشاط المنظمة.

ويهتم التنظيم غير الرسمى بالاعتبارات والعوامل والدوافع الخاصة بالأفراد والتى لا يمكن توضيحها بطريقة رسمية مخططة على أساس أنها تتولد تلقائياًوتنبع من احتياجات العاملين بالمنظمة وسلوكهم، والتنظيم غير الرسمى ينشأ نتيجة للدور الاجتماعى الذى يلعبه بعض الأفراد فى حياة المنظمة، وفى هذا الدور غير الرسمى يرتب أنماط سلوك غير الرسمى يرتب أنماط سلوك غير رسمية وطريقة معينة يتبعها الأفراد فى الواقع فى تصرافاتهم، ومن فالتنظيم غير الرسمى قد لا يتفق بالضرورة مع المخطط الرسمى، وهو يهتم بالتنظيم كما هو كائن لا كما يجب أن يكون رسمياً، ومشكلات التنظيم غير الرسمى تتصل بسلوك الأفراد والجماعات، وهى بذلك مشكلات انسانية وسلوكية ومشكلات علاقات اكثر من منها مشكلات هيكل أو بناء.

ويظهر التنظيم غير الرسمى ليسد الفراغ الذى يعجز التنظيم الرسمى عن أن يملأه- مهما كان محكما-فى النواحى السلوكية، فعلى الرغم من المحاولات التى تبذلها المنظمات لوضع مخطط رسمى لما يجب أن يكون عليه سلوك العاملين فيها، فإن مثل هذا المخطط لا يمكن أن يأمر سلوك العاملين أو يسد كل الاحتمالات لما يمكن أن

1 - Marshall Dimock, Gladys Dimock, and Louis Koening, op . cit.

يكون عليه هذا السلوك، وفى بعض المنظمات يبدو التنظيم الرسمى مجرد توضيح للبناء التنظيمى، أما حقيقة التنظيم وطبيعة العلاقات بداخله، ونوع التفاعل الحادث به فقد يختلف كثيراً عن هذا المظهر المادى المجرد.

وبرغم وجود التنظيم وتحديد العلاقات قد توجد العوامل والاتجاهات التى تفتت المنظمة وتضعف فاعليتها، وتجعل التعاون متعذراً والتنسيق مهمة شاقة ذلك أن الناس لا يتعاونون طواعية لمجرد وجود التنظيم.

وهذا النقص فى التنظيم الرسمى يولد فراغاً لا يتفق مع طبيعة البشر ومن ثم تتكون بين العاملين أنماط سلوكية وعلاقات شخصية قد تصل فى النهاية إلى أن تصبح قواعد راسخة للعمل وأصولاً مرعية بين العاملين، مثلها مثل القواعد والأصول الرسمية ومثل هذه القواعد قد تحدد من الذى يمكن أن ينفذ إلى المدير ويؤثر عليه، ومن الذى يمكن أن تلجأ إليه المنظمة لتذليل العقبات التى تصادفها ومن الذى يمكن استشارته عند اتخاذ القرارات، وهكذا.

وليس من السهل أن نحدد الحالات التى يتجه فيها سلوك العاملين بالمنظمة إلى إتباع قواعد التنظيم الرسمى، والحالات التى يراعون فيها الأنماط التى يرتبها التنظيم غير الرسمى، فمدير المصلحة قد يبذل قصارى جهده فى العمل لأنه مسئول عن تحقيق أهدافه بكفاية، ومن ناحية أخرى قد يكون الدافع رغبته فى التفوق على زملائه مديرى المصالح الأخرى.

إن المناخ الذى يحيط بالموظف داخل المنظمة هو مزيج من تفاعل المؤثرات الرسمية وغير الرسيمة، وليس من شك أن عدداً كبيراً من العلاقات غير الرسمية ينمو أساساً من البناء الرسمى، ومن الأوضاع الرسمية التى تقررها المنظمة فتنسيق وضع المكاتب مثلا، قد يؤدى إلى تنمية الاتصالات بين اثنين من العاملين بحكم الجوار، وقد تمتد هذه الاتصالات إلى حياتهما الاجتماعية خارج العمل.

وبالمثل فإن نظام التدرج الهرمى يؤدى إلى تنمية الاتصالات بين العاملين بالمستويات العليا المتقاربين فى المكانة، وإلى زيادة الفواصل الاجتماعية بينهم وبين العاملين بالقاعدة، بيد أن عدداً من العلاقات التى لا يسهم فى تكوينها البناء التنظيمى الرسمى

تنمو خلال الصلات الاجتماعية مثل الانتماء لنادى رياضى معين، أو ركوب وسيلة مواصلات واحدة، أو الجوار فى السكن.

وهكذا نجد أن القوانين والقواعد المحددة ليست وحدها هى التى تحكم سلوك العاملين، وفى مقابل كل قاعدة مكتوبة توجد مئات القواعد والتقاليد المرعية غير المكتوبة التى تسير العمل وتؤثر فى علاقاته، والتى تضفى على العديد من المعاملات والاتصالات التى تتم يوميا والتى يتكون منها النشاط الحكومى أجمع طابعاً غير رسمى، وهذه القواعد غير الرسمية لا تأخذ طريقها من أعلى لأسفل فى صورة مرة أو تصفية بقدر ما تنمو خلال التجربة العملية والاحتكاك والتفاعل المستمر الحادث فى المنظمة من أسفل لأعلى.

والجماعة الصغيرة هى أحد عناصر التنظيم غير الرسمى الهامة، ومن الملاحظ أن الأعضاء فى الجماعة الصغيرة قد تنمو لديهم مشاعر انتماء قوية إليها بما لا يتوافر بالنسبة للمنظمة الكبيرة التى يعملون بها، وقد كانت هذه الحقيقة مبعث الكثير من القلق، والاعتقاد بأن الجماعة الصغيرة عدو للمنظمة الرسمية أو على الأقل منافس لها، بيد أن الدراسات والبحوث التى جرت فى هذا الصدد قد بددت الكثير من هذا القلق، وأصبح ينظر إلى التنظيم غير الرسمى الذى ينمو بداخل التنظيم الرسمى، على أنه أحد حقائق الحياة الاجتماعية، وعلينا أن نقبله مثلما تقبل الاختلاف فى شخصية الأفراد.

وتذهب الدراسات فى هذا المجال إلى أبعد من هذا، فتقرر أن التنظيم غير الرسمى قد لا يكون بالضرورة فى تناقض مع التنظيم الرسمى، وعلى العكس، قد يكون التنظيم غير الرسمى فى حالات كثيرة عونا وعضداً للتنظيم الرسمى.

كما تقرر أيضاً أن التنظيم غير الرسمى له بناء أو هيكل ظهر تلقائياً وفق أنماط السلوك المرعية، كما أن له قواعد وتقاليد "Norms" توجه سلوك الأعضاء، وفى هذا التنظيم يوجد أيضاً القادة والتابعون، وله وظائف هامة يؤديها.

وقد أدت هذه الحقائق العلمية إلى إدراك أهمية التنظيم غير الرسمى باعتباره ضرورة لحياة الأفراد الاجتماعية، وبإعتبارها أيضاً أحد مكونات التنظيم الرسمى الهامة[1].

1 - Joseph Litterer : op. cit.,pp.10-11.

ويترتب على وجود التنظيم غير الرسمى إلى جانب التنظيم الرسمى عدد من النتائج الهامة.

1-يوجد فى كل تنظيم رسمى مكان للحياة غير الرسمية للأفراد والجماعات بما يكمل النشاط الرسمى، ويجعل كلا التنظيمين متعمداً على الآخر.

2-أن التنظيمين الرسمى وغير الرسمى قد يكونان موحدين، وهذا الوضع عادة فى صالح المنظمة.

3-قد يكون التنظيم غير الرسمى موجهاً فى اتجاه لا يتمشى مع أهداف المنظمة.

4-من واجب الإدارة أن تستفيد من وجود التنظيم غير الرسمى فميا يحقق أهداف المنظمة.

5-يحسن أن تعترف الإدارة رسمياً بالدور الذى يؤديه أشخاص التنظيم غير الرسمى متى سنحت الفرصة المناسبة، كأن تعينهم فى المناسب التى هم أهل لها عند خلوه هذه المناصب، أو تشركهم فى عضوية اللجان التى تشكل بالمنظمة بالمنظمة على أن يتوفر الإخلاص للعمل والكفاءة فى هؤلاء الأشخاص.

المهام التنظيمية

يرتبط بالتنظيم عدد من المهام الإدارية التى لا تتم إلا فى إطاره.

ومن ناحية أخرى يتعذر تحقيق التنظيم لأهدافه مالم تمارس هذه المهام بدراية وكفاية، وفى مقدمة المهام التى يرتبها التنظيم وتواجه المديرين والرؤساء فى المنظمات المختلفة التنسيق، والتوجيه، والسلطة، والرقابة.

التنسيق:

توجد المنظمة حينما تتضافر جهود الأفراد من أجل تحقيق هدف محدد، وقد أوضحنا هذا فى المثل الذى قدمناه عن دفع سيارة معطلة بواسطة شخصين على أن تتضافر ليس أول مهام التنظيم وإنما هو تصوير للتنظيم فى حقيقة عمله.

ولكى نعزز هذا الفرض، نقول إن مجهودى هذان الشخصان لا بد أن ينسق بيهما بمعنى أنه يتحتم عملهما معاً فى اتجاه واحد إذا ما أريد للسيارة أن تندفع فى هذا الاتجاه، فإذا قام أحدهما بدفعها، ثم أعقبه الثانى فإن وحدة العمل لن تتحقق كذلك لن يحدث تنظيم حقيقى ومثمر لمجهوديهما إذا كان كل منهما يدفع فى اتجاه مختلف.

التنسيق اذا هو الترتيب المنظم لجهود الجماعة للوصول إلى وحدة العمل من أجل تحقيق هدف محدد، والتنسيق بذلك المطلب الأول فى التنظيم، وهو يعنى فى الوقت نفسه المبدأ الشامل للتنظيم.

وليس المقصود أنه لا توجد مبادئ أخرى، وإنما تصبح كل المبادئ الأخرى شديدة الارتباط بالتنسيق وطريقته، وكيف يصبح تنسيقاً فعالاً.

ويعرف هوايت التنسيق بأنه ترتيب وظائف كل جزء من أجزاء المنظمة وتحديد علاقته بالأجزاء الأخرى، وتنظيم أداء كل منها لوظائفه، بحيث تؤدى هذه الوظيفة حسب خطة مرسومة، تكفل مساهمة كل منها بأقصى طاقتها فى تحقيق الهدف المشترك [1].

والواقع أن كثيراً من طلاب التنظيم يخلطون بين التنسيق كوظيفة من وظائف التنظيم، والتنظيم كوظيفة من وظائف الإدراة، فقد ذكر جميس مونى في

1 - Leonard White: Indtroduction to the study of public Administration,op.cit .,p.36.

كتابة"مبادئ التنظيم" أن التنظيم هو التنسيق، والتنسيق هو التنظيم، وقد اعتراض عدد كبير من الكتاب على هذا التعريف وحجتمهم فى ذلك أن التنسيق ليس إلا أحد وظائف التنظيم، فالتنسيق فى نظرهم هو ربط جهود وعلاقات الأفراد بالشكل الذى يساعد على تحقيق أهداف المؤسسة أو المنظمة، أو بمعنى آخر وظيفة التنسيق تعنى بإزالة المتناقضات بين كافة إدارات وأقسام المؤسسة، كما وأنها وظيفة لمنع التضارب فى القرارات أو فى تنفيذ هذه القرارات، وغنى عن البيان أن هذه الوظيفة ليست الوظيفة الوحيدة للتنظيم، وإن كانت من أهم وظائفه.

والتنسيق يفترض وجود هدف أو غاية محددة، والتنسيق المثمر هوالقائم على أساس المصالح المشتركة من أجل بلوغ الهدف الموحد، وهذه المصالح المشتركة لا يمكن أن تتحقق بدون التفاهم المشترك بين الأفراد، وهذا لا يعنى مجرد التفاهم الطيب بين الإدارة والأفراد، وإنما يتطلب أساساً الفهم الكامل والإدارك التام من جانب الأفراد للهدف المنشود ولحقيقة، وإلمام كل عامل بالمنظمة وكل جماعة فيها بكيفية تحقيقه وبأهمية تحقيقه كعامل حيوى لرفاهية الجميع.

إن المصالح المشتركة، أو تبادل المصالح، لا تؤدى فى ذاتها-من الناحية السلوكية-إلى وحدة المصلحة، والطريقة التى يمكن تصورها للوصول إلى وحدة الهدف ووحدة المصلحة تكون من خلال السياسات الإدارية التى تحول المصالح المشتركة إلى حقيقة ملموسة يحسها ويهتم بها كل عامل فى كل مجموعة عمل.

والتنسيق-على خلاف التخطيط والتنظيم-عملية يومية تدعو إليه ظروف العمل بالمنظمات الحديثة الضخمة، فالميول الانفصالية والانعزالية المترتبة على التخصص قد تضر بأهداف المنظمة فى غياب عمليات التنسيق الضرورية.

وفى كثير من المنظمات التى يتصل عملها بنواحى فنيةأو عملية، تبدو اتجاهات أقسامها نحو احتكار المعلومات والاستئثار بالرأى والنزعة إلى استقلال ويصبح فى مقدمة مهام إدارة هذه المنظمات العمل الدائم للتنسيق بين عمل الأقسام وخلق جو ملائم من التعاون والانسجام بينها، وتوجيه نشاطها فى اتجاه الهدف الأكبر للمنظمة.

وتظهر أهمية التنسيق أيضاً بالنسبة للتخطيط، ففى مقدمة الاعتبارات الهامة التى يقوم عليها التخطيط السليم ضرورة التنسيق بين الخطط والبرامج والمشروعات

المختلفة، والربط بينها فى صورة متكاملة بما يكفل عدم تعطيل بعض المشروعات أو الطاقات، والحد من التداخل والازدواج، وقد كشف التطبيق العملي للخطة الخمسية الأولى عن الأهمية القصوى للتنسيق بين القطاعات المختلفة ذلك أن نجاح أى قطاع يتوقف فى ظل التخطيط الشامل على نجاح القطاعات الأخرى المتعاونة معه، كما اتضح أن عدم التنسيق والربط بين تخطيط القوى العاملة وبين تخطيط الطاقات المادية كان فى مقدمة نواحى القصور التى عانت منها الخطة.

وإذا كان التنسيق مرتبطاً بالتنظيم من حيث أن التنظيم الملائم يسهل عملية التنسيق، والتنسيق لا يتم إلا فى إطار تنظيم محدد المعالم، فهو أيضاً مرتبط بالاختصاص، لأنه تنسيق بين الأعمال التى تحقق الهدف وبين الأشخاص ذووا الاختصاصات المختلفة، وتبدو أهمية التنظيم السليم للوصول إلى تنسيق فعال بالنسبة لأن التنسيق بين الوظائف يجب أن يسبق التنسيق بين شاغليها.

ويرتبط التنسيق بالتوجيه والإشراف، فالأوامر والتعليمات المعطاة بوضوح والمنفذة برغبة تسهل عملية التنسيق، ولا يخفى أهمية الدور الذى تؤدية عملية الاتصالات هنا فتوفر التنسيق يرتبط بمدى سلامة وفاعلية نظام الاتصالات بالمنظمة وقدرته على نقل الأوامر والتوجيهات والمعلومات إلى جميع الوحدات المعنية داخل التنظيم.

وإذا كان الجانب الأكبر من التنسيق يقع فى نطاق مسئولية القائد الإدارى أو الرئيس الأعلى للمنظمة، ويمارس عن طريق الأوامر والتعليمات والتوجيهات، فإنه إلى جانب ذلك توجد عدة أساليب أخرى مفيدة تحقق التنسيق الفعال بالمنظمة، ومن ذلك:

1-اجتماعات المجالس:

مثل مجلس الوزراء، ومجالس الوكلاء المشكلة ببعض الوزارات، ومجلس الإدارة الذى يضم المديرين التنفيذين... وماإليها.

2-الاجتماعات الدورية:

التى تعقد بكل منظمة، والتى تناقش بها سياسة العمل، ومدى تقدمه ومشكلات التنفيذ وحلولها، ووجهات النظر المؤدية لزيادة التعاون بين الواحدات المختلفة.

3-هيئات التنسيق المتخصصة:

وتظهر أهمية مثل هذه الوحدات فى المشروعات الفنية الضخمة مثل السد العالى، وتخطيط القاهرة الكبرى، وتكون مهمتها التنسيق بين الوزارات المختلفة أو الأجهزة الأخرى التى تتعاون معاً فى مشروع كبير.

4-لجان التنسيق:

وقد تتكون من ممثلين مختلفين فى المنظمة الواحدة كالوزارة مثلا، كما قد تتكون من ممثلين لمختلف الوحدات، ومهمة هذه اللجان الأساسية هى التنسيق كما تتولى دراسة المشكلات المشتركة تمهيداً لتنسيق خطة مواجهتها.

التوجية:

إن دراسة البناء التنظيمى تسلط الضوء على عملية التوجية، فضرورات التنظيم السليم تقتضى أن يرجع الموظف فى عمله إلى رئيس واحد، هذا الرئيس يشرف على عمل الموظف ويوجه ويرشده، ويعمل كحكم أو فيصل فيما يعرضه عليه.

ويتضمن التوجيه إعطاء الأوامر والتعليمات والتوجيهات والإرشادات، وهو ليس بالمهمة السهلة ويتطلب لنجاحة مهارات خاصة، فالذى يرجى من الأمر هو الحصول على نتائج معنية، ومن ثم يتحمم توحيد الإطار الفكرى للرئيس والمرءوس حتى يفهم الأخير ما يقصده الأول وما يهدف إليه، وحتى ينفذ بدقة، ومن هنا يلزم أن يكون الأمر واضحاً، وممكن التنفيذ، وفى حدود اختصاصكل من الرئيس والمرؤوس، ومحققاً للهدف أو مؤدياً لذلك.

ومن الخطأ عند إصدار الأمر أو التوجية أن نعتقد بأن كل ما يلزم من جانب المرءوس هو الطاعة، ففن التوجيه يتطلب:

1-فن إيحاء الثقة بمن يصدر الأمر وبعلمه وباحاطته الشاملة بالموقف وقدرته على مواجهته.

2-تنمية الإخلاص للرئيس.

3-فن إشعار من يتلقى الأمر بالثقة فيه، وتنمية ثقته فى نفسه وفى قدرته وكفايته.

4-أن يكون التوجيه مفهوماً، وفى نطاق اختصاص من يصدر إليه، وفى حدود قدرته على التنفيذ.

فإذا تحققت هذه العناصر أصبحت الطاعة متوقعة، وبدونها قد لا يحصل الرئيس على الطاعة، وقد يصل إلى نتائج سيئة، فالمرءوسون الذين لا يفهمون الأوامر، أو لا يختصون بتنفيذها، أو الذين لا يثقون فيمن يأمر، أو فى قدرتهم على التنفيذ، يلجأون عادة إلى التمسك بحرفية القانون والتعليمات تجنباً للخطأ ودرأ للمسئولية.

وهذا المسلك يؤدى-فى بعض الحالات-إلى إعاقة سير العمل، ويؤثر على كفايته وقد يؤدى إلى التخريب حينما تكون النوايا غير سليمة.

ويرتبط التوجيه بوحدة القيادة، فلا يوجد القيادة، فلا يوجد وضع أكثر إزعاجاً أو مدعاة للفوضى من أن يكون الموظف خاضعاً لرئيسين فى آن واحد، كما أنه لا يمكن تصور موقف أكثر إحباطاً لجهود الرئيس من أن يقوم آخرون بدون علمه بالغاء أوامر أصدرها لمرءوسية، أو مناقضتها أو التدخل فى تنفيذها.

إن ضرورات التنظيم السليم تقضى بوحدة الأمر والتوجيه، فإذا كان الموظف يتلقى أوامره من أكثر من رئيس، فمن المؤكد أن هذا سيؤدى إلى تضارب الأوامر وإلى شعور بعدم اليقين، وإلى بلبلة وقلق تؤثر جميعها فى كفاية الموظف وبالتالى فى إنتاجه وتعدد الرؤساء بالنسبة للموظف الواحد يقهر مطلبة الأساسى وفى الأمن مطلبة فى أن يعلم بالتحديد رئيسه المباشر الذى يلجأ إليه للمشورة والرأى، أو حينما تتعقد الأمور وتعجز قدراته عن مواجهتها، وهكذا تبدو الصلة الوثيقة بين التنظيم والتوجيه، إذا أن تحقيق وحدة الأمر إنما يتم عن طريق التنظيم السليم.

السلطة:

من العسير تحديد مفهوم السلطة تحديداً دقيقاً، وذلك بسبب الاعتبارات النفسية والاجتماعية التى تتصل بهذا المفهوم، والتى أظهرتها الكتابات المعاصرة فى مجال الإدارة والتنظيم، فالنظرية التقليدية كانت تنظر دائماً إلى السلطة بمفهومها القانونى وتفسرها على أساس الحقوق والواجبات، والذى يستمتع بالسلطة فى إطار مفهومها القانونى من حقه أن يتوقع الطاعة وأن يطلبها، بينما الذى يؤمر من واجبة أن يطيع

والسلطة هنا تعتمد إلى حد كبير على التـدرج الرئـاسى والمسـتويات التـى يتيحهـا البنـاء الهرمـى للمنظمة.

وقد عرف البعض السلطة بأنها القوة التى بمقتضاها يستطيع المسـئول أداء العمـل المطلـوب منه وفقاً للخطة الموضوعة، وأن المسئولية هى المهام أو الأعـمال المطلـوب إنجازهـا وفقـاً لهـذه الخطة، وبالتالى فإن كل موظف يتحمل مسئولية يجب أن يعطى سلطة لكى يحقق الهـدف مـن وظيفته ويصل إلى النتائج التى يسعى إليها وحينما تقترن السلطة بالمسئولية فإنه من المتوقع أن تؤدى الواجبات على وجه أفضل.

وتتضمن الوظائف المسئوليات المحددة لكل موظف، والمسئولية إلزام للموظـف لـكى يـؤدى واجباً من الواجبات، لذلك فإنه من الأهمية بمكان أن توضح المسئوليات قبل تعيين الموظف، وأن تكون مكتوبة فى صورة تعليمات أو لوائح تصف عمل كل وظيفة وهكذا ترتبط كل من السـلطة والمسئولية بالعمل وليس بالأشخاص، ولو إن شخصاً نقل من وظيفة إلى أخرى وحـل محلـه آخـر فإن هذا الأخير سوف تكون له نفس السلطة والمسئوليات.

على أن ماكس وبر لا يقنع بهذا المفهوم القانونى للسلطة وحده، ويرى أن هنـاك ثلاثـة أنـواع رئيسية منها، وهى:

1-السلطة التنفيذية"Traditional Authority":

وهى ترتكز أساساً على السن والمكانة التقليدية التى يحتلها صـاحب السـلطة ويقبلهـا أفـراد الجماعة، وتتميز المجتمعات البدائية بوجود هذا النمط من السلطة.

2-السلطة الكاريزمايتة"Charismatic Authority":

ويعتمد هذا النوع من السلطة عـلى الصـفات والمميـزات والقـدرات الشخصـية والخصـائص القيادية والجاذبية الشخصية، وقد يصاحب هذا النمط شعور بأن القائد"الكاريزماتيكى" بطل ذو قوة خارقة"Superman"، والسلطة "الكاريزماتية" تتمثل فى الأنبيـاء وأبطـال الحـروب والـزعماء والقادة الممتازين.

3-السلطة الرشيدة"Rational Authority" :

وهى السلطة القانونية القائمة على مجموعة من القواعد المتفق على أنها مشروعة بواسطة أعضاء الجماعة، وتتركز السلطة القانونية فى المكتب لا فى شاغلة، ويمكن لأى شخص يصل إلى المنصب أن يمارسها وفقاً للقواعد المقررة.

ومن المسلم به أن الدساتير، حين تعرض للوظيفة الإدارية وكيفية ممارسة السلطة الإدارية، إنما تقيمها على أحد أساسين: [1]

1-أساس المركزية الإدارية"Cebtralization"، وفيه تستأثر الحكومة المركزية فى العاصمة بكافة نواحى الوظيفة الإدارية بحيث لا يشاركها فيها سلطات منتخبة فى الأقاليم.

2-أساس اللامركزية الإدارية"Decentration"، وهو نظام يقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين ممثلى الحكومة المركزية فى العاصمة، وبين سلطات منتخبة فى صورة مجالس محلية.

ويلاحظ أن السلطة الإدارية-فى نطاق المركزية أو اللامركزية-ق تركز فى شخص أو هيئة وتصبح فى هذه الحالة سلطة مركزة "concentrated" وقد تمارس السلطة بمعرفة أشخاص موزعين فى مستويات مختلفة وتصبح سلطة غير مركزة "Deconcenteated" وتختلف النظم الإدارية من حيث أخذها بمبدأ مركزية السلطة أو توزيعها بين وحدات ومستويات إدارية متعددة.

المفهوم الاجتماعى والنفسى للسلطة:

ينصرف الاهتمام هنا إلى السلطة بمفهومها الاجتماعى والنفسى لا القانونى ومن ثم فإن الذى بعيننا أن نناقشه هو أن الأفراد فى ظل ظروف واعتبارات معينة يطيعون أوامر وتعليمات الآخرين بصرف النظر عما يفرضة النظام القانونى، ويصبح مفهوم السلطة فى مثل هذه الحالات هو القدرة على الحصول على الطاعة.

وقد يختلف مدى هذه القدرة بصرف النظر عن المستوى الإشرافى الذى يشغله الموظف، فقد نجد مثلا شخصا فى مستوى أقل من المدير قادراً على التأثير فى الآخرين والحصول على طاعتهم أكثر مما يتاح للمدير، ومثل هذا الشخص يمارس فى الواقع

---

1 - سليمان الطماوى: مبادئ علم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 104.

سلطات أكثر من تلك المخولة رسمياً للمدير طالما أن الأخير غير قادر أو قاصر على الحصول على الطاعة الكاملة.

وهكذا تقترن السلطة بمن يمارسها وبمن تمارس قبلهم، وهى بذلك لا تعنى التسلط أو الأوامر والإلزام، فحيث تسود الديمقراطية الحقة تستقر السلطة فى الجماعة بل وتنبع منها.

ويترتب برجنا على هذا المفهوم الاجتماعى النفسى للسلطة أربعة حقائق:

1-أن الأوامر والتعليمات غير الواضحة أو غير المفهومة لا سلطة لها.

2-أن الأوامر والتعليمات التى لا تتفق وأغراض المنظمة لا يستجيب لها الأفراد.

3-إن الأوامر والتعليمات التى تؤدى إلى الإضرار بمصالح الأفراد وعلاقاتهم أو ارتباطاتهم بالمنظمة لا تحصل على طاعة.

4-إذا كان الشخص غير قادر على التمشى مع الأوامر أو التعليمات فإنه سوف يخالفها.

ويقرر برنادر أن كل فرد لدية "منطقة عدم اختلاف Zone of Indifference" وفى حدود هذه المنطقة تقبل الأوامر والتعليمات دون مناقشة بالنسبة لأنها لا تصطدم باتجاهات أو أفكار من يتلقاها، ولإيضاح هذه الفكرة يقرر برنارد أنه لو تصورنا ترتيب الأوامر التى تصدر إلى شخص ما بحسب درجة قبولها لدية، فإنه يمكن تصور أن عددا منها يقع فى نطاق الرفض أى أنها غير مقبوله.

كما يقع عدد آخر فى نطاق محايد، بمعنى أنها قد تقبل أو ترفض، أما الجزء الثالث فيقع فى نطاق لا خلاف عليه "Zone of Indifferenc"، وهو ما يقبله الشخص دون تردد باعتباره متفقاً مع توقعاته، ويختلف هذا النطاق الأخير اتساعاً أو ضيقا بحسب الدرجة التى تريد فيها المغانم والمرغبات والحوافز عن الأعباء والتضحيات، ومن ثم فإن الأوامر التى يتحقق لها الطاعة التلقائية هى تلك التى تسهم فى تحقيق أهداف المنظمة والعاملين بها[1].

1 - Chester Barnad: The Functions of The Executive,op.cit,.pp.167-169.

تفويض السلطة:

التفويض يعنى منح سلطة معينة بواسطة سلطة أعلى، وهو يحمل فى جوهر مسئولية ثنائية، فالشخص الذى تفوض إليه السلطة يصبح مسئولاً أمام من فوضها إليه عن مباشرة الاختصاص الذى فوض فيه، ومع ذلك يبقى الرئيس مسئولا عن العمل الذى فوضه وعن نتائجة.

وتبدو أهمية التفويض فى عملية المنظمات الضخمة، حيث يصبح التفويض مطلبا هاما لأداء العمل وانتظامه وسرعته، ولكن هذا لا يعنى أن التفويض قاصر على الأعمال فى المنظمات الكبيرة وحدها، إذ أن التفويض يوجد فى الواقع طالما وجدت القيادة فنلاحظ عمال السكة الحديدية مثلا الذى يرأس جماعة تقوم بالتفتيش على القضبان وصيانتها يمكن أن يفوض الكثير عدا شئياً واحداً وهو السلطة الكامنة فى مهمته الأساسية والمسئولية المرتبطة بها والمتعلقة بإنجاز العمل على مستوى معين.

والتفويض يعنى دائماً منح السلطة أو خلعها على الآخرين، وكلمة "سلطة" عادة ما تفهم على أنها" سلطة على جماعة"، ولكن هذا المعنى قد لا يكون بالضرورة مقصوداً فى التنظيم، فالسلطة قد يقصد بها" سلطة أداء عمل"، وبالتالى فهى تحمل معها مسئولية إنجاز ما خول أداؤه، وبذلك بصير تفويض السلطةأمراً ضرويأً وهاماً فى التنظيم، وإلا فإن توفر المسئولية لن يتحقق.

وحينما تصبح المنظمة فى وضع يتعذر معه القيادة المباشرة، فإن الإلتجاء إلى إعادة التفويض"Subdelegation" يصبح أمراً ضرورياً، وهذا يعنى أن القائد يفوض حق التفويض نفسه، بما يصاحب ذلك من سلطات، وقد يؤدى إعادة التفويض إلى طول التسلسل القيادى وخاصة فى المنظمات الكبيرة، على أنه بالرغم من ذلك فإن مبدأ وحدة القيادة يظل قائماً، فيبقى المرءوس مسئولاً أمام رئيسه المباشر عن أداء العمل مع استمرار مسئولية الرئيس عن إنجاز العمل وعن النتائج وتستمر هذه العلاقة حتى نهاية التدرج الرئاسى.

التفويض إذن لا يعنى تخلى الرئيس عن سلطاته أو مسئولياته، وهو فقط أسلوب تستخدمه الإدارة لأداء العمل على نحو أفضل، ولايسلب التفويض حق الرئيس فى استرداد ما فوض، فله أن يلغى التفويض أو يعدل فيه [1].

ويتم التفويض فى صور متعددة، فقد يتخذ صورة تفويض كامل للسلطة بدون فرض أيه قيود على سلطة المرءوس، وقد يكون التفويض قاصراً على تحقيق مهمة أو هدف محدد، ولكن الغالب أن يقتصر التفويض على القيام بواجبات محددة، ويقتصر التفويض على تنفيذ بعض المهام التحضيرية أو الإعداد الذى يستلزمه إتخاذ قرارا معين.

على أنه توجد بعض النواحى التى لا يجوز فيها التفويض، وعلى الرئيس أن يباشرها بنفسه، ومنها:

1-الاختصاصات المالية

2-التخطيط ورسم السياسة العامة للعمل، واقتراح تعديلها.

3-إنشاء الوحدات داخل المنظمة، وإعادة التنظيم.

4-شغل الوظائف الأساسية، والنقل منها.

5-الإشراف على العلاقات العامة.

6-اتخاذ القرارات الهامة المرتبطة بتنفيذ التشريعات المنظمة للعمل.

وحينما نتعمق فى عملية تفويض السلطة يعرض لنا ثلاثة أنماط من **الرؤساء:**

الأول: الرئيس الذى لا يرغب فى تفويض أى شئ على الإطلاق، ويستأثر بالسلطة كلها فى شغف للسيطرة، أو عدم ثقة بالآخرين.

الثانى: الرئيس الذى يفوض بعض سلطاته، ثم يصر على مراجعة كل ما فوض وبذلك يشغل نفسه وغيره بنفس العمل، ولا يستفيد بالوقت الذى كان يمكن أن يستغله فى أمور أهم.

الثالث: الرئيس الذى يفوض السلطة، ثم لا يهتم بمتابعة كيفية ممارسة السلطات المفوضة ومباشرة مسئوليته فى التوجيه والإشراف على ما فوض.

1 - سليمان الطماوى: المرجع السابق، ص 106.

وبديهى أن كلا من هذه الأنماط الثلاثة من الرؤساء غير مستحب والأفضل أن يفوض الرئيس ما يرى ضورةى لتفويضه من السلطات إلى معاونية، ثم يتابع عن كثب كيفية ممارسة هؤلاء المعاونين للسلطات المفوضة إليهم، دون التدخل فى تفصيلات العمل أو الإصرار على المراجعة الروتينية لطريقة وخطوات تنفيذه.

الاعتبارات المرتبطة بتفويض السلطة:

توجد بعض الاعتبارات الهامة التى يلزم توافرها لكى تحقق عملية تفويض السلطة أغراضها على وجه أفضل، وفى مقدمة هذه الاعتبارات ما يأتى:

1-أن يكون المفوض إليه قادراً على ممارسة السلطات المفوضة.

2-أن يكون مستوى كفاية المفوض إليه بالدرجة التى تجعله يمارس السلطات المفوضة بكفاية عالية.

3-أن يكون المفوض إليه موضع ثقة الرئيس، إذ لا يتوقع من أى رئيس أن يفوض سلطاته إلى شخص لا يثق فيه.

4-ألا ينتج عن تفويض السلطة أى إخلال بالتوازن الذى يجب أن يتوفر بين السلطة والمسئولية، سواء بالنسبة للرئيس أو لمن فوضت إليه السلطة.

5-أن يدرب من ستفوض إليه السلطة على استعمالها قبل تفويض إليه نهائياً.

6-أن يتوفر نظام فعال للاتصالات والمتابعة والرقابة يمكن التأكد دواما من حسن استخدام السلطة المفوضة.

7-ألا يخل تفويض السلطة بمبدأ التكامل، أو يؤدى إلى عدم تجانس الأعمال الموكولة للشخص الواحد.

8-يجب أن تساعد عملية التفويض على تحقيق أهداف المنظمة على وجه أفضل.

أحكام تفويض السلطة فى الجمهورية العربية المتحدة:

لا يتعرض تفويض السلطة فى بعض الأنظمة الإدارية-كما فى الولايات المتحدة الأميريكية مثلاً-لمثل التحفظات التى يتعرض لها فى الجمهورية المتحدة، فالنظام الإدارة الأمريكى يجعل السلطة الإدارية فى أى منظمة متركزة قانوناً وعملاً فى يد الرئيس، ويستمد معاونوه اختصاصاتهم وسلطاتهم بمقتضى تفويضات تصدر عنه، ولذلك فموضوع تفويض السلطة فى مثل هذا النظام يعد موضوعاً هاماً وحيويا مثلما

هو موضوع أساسى فى نظرية التنظيم وتتوسع هذه الأنظمة فى تفويض السلطات إلى مختلف المستويات الإدارية بالقدر الذى يسمح بمرونة الحركة وحرية التصرف وسرعة البت فى الأمور بما يحقق كفاية الإدارة.

أما فى الجمهورية العربية المتحدة فإن الاختصاصات تتحدد بموجب التشريع، وصاحب الاختصاص عليه أن يمارسه، وليس من حقه أن يفوض غيره فى ممارسة أى جانب منه إلا إذا أجاز المشرع ذلك [1] وينبنى على هذا أن تفويض السلطة عندنا يتعين أن يكون دائماً جرئياً، وأن تفويض السلطة بتمامها مخالف للقواعد العامة إلا إذا أجاز المشرع ذلك[2].

وقد نظم القانون 390 لسنة 1956، المعدل بمقتضى القانون 137 لسنة 1957 التفويض فى سلطات رئيس الجمهورية والوزراء الإدارية.

ويمكن تلخيص الأحكام التى جاء بها التشريع المشار إليه فيما يلى:

أولاً: سلطة رئيس الجمهورية فى تفويض اختصاصاته الإدارية: وفقاً للمادة الأولى من القانون رقم 390 لسنة 1956، لرئيس الجمهورية أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة له بموجب القوانين إلى الوزير أو الوزراء المختصين كما أن المادة الثالثة من القانون رقم 1 لسنة 1958 تنص على أن " لرئيس الجمهورية أن يعهد إلى نوابه من القانون فى مباشرة اختصاصاته المنصوص عليها فى التشريعات".

والمسلم به أن الاختصاصات التى أجاز القانون رقم 390 لسنة 1956 لرئيس الجمهورية أن يفوض فى استعمالها هى الاختصاصات التى يستمدها من القوانين العادية، أما الاختصاصات التى يستمدها من الدستور مباشرة، فإنه لا يستطيع ممارستها إلا على النحو الذى أوضحه الدستور، فإذا أجاز الدستور التفويض فى

1 - تقول محكمة القضاء الإدارى فى حكمها الصادر فى 14مارس 1955:"إن القاعدة التى أقرها الفقة والقضاء أنه إذا أنيط بسلطة من السلطات الإدارية اختصاص معين بمقتضى المبادئ الدستورية أو القوانين أو اللوائح فلا يجوز لها أن تنزل عنه أو تفويض فيه إلى سلطة أخرى لأن مباشرةالاختصاص عندئذ يكون واجباً قانونيا عليها، وليس حقاً لها يجوز أن تعهد به لسواها، إلا أنه يستثنى من ذلك ما إذا كان القانون يتضمن تفويضاً فى الاختصاص، حيث يكون مباشرة الاختصاص فى هذه الحالة من الجهة المفوض إليها مستمداً مباشرة من القانون" مجموعة أحكام محكمة القضاء الإدارى، السنة التاسعة، ص 376.

2 - انظر: سليمان الطماوى، المرجع السابق، ص 108.

ممارستها كان للرئيس أن يلجأ إلى التفويض، بشرط احترام القيود التى يفرضها الدستور.

نجد أن هذا المعنى صريحا فى نص المادة 100 من دستور 25 مارس سنة 1964، والتى تقضى بأن " يتولى رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية، ويمارسها عل الوجه المبين فى الدستور، فهذه المادة تحدد الوضع الذى سبقت الإشارة إليه، أما تحويل رئيس الجمهورية حق تفويض بعض سلطاته فنجده فى بعض مواد الدستور المشار إليه، ومن أهمها:

المادة 109 والتى تنص على أنه:" إذا قام مانع مؤقت يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاصاته أناب عنه نائب رئيس الجمهورية".

المادة 122 والتى تقضى بأن" يصدر رئيس الجمهورية لوائح الضبط واللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين وله أن يفوض غيره فى إصدارها".

وإذا كان هذا المبدأ الأساسى غير واضح من نصوص القانون رقم 390 لسنة 1956[1]، فقد نصت عليه صراحة المادة الثالثة من القانون رقم 1 لسنة 1958 والتى سبقت الإشارة إليها.

غير أن المشرع قد قصر حق الرئيس فى التفويض على معاونيه المباشرين وهم نواب الرئيس والوزراء[2] ، فليس له أن يفوض غيرهم فى ممارسة سلطاته إلا إذا أجاز ذلك تشريع خاص.

ثانياً-سلطة الوزراء فى التفويض: يملك الوزراء وفقاً للقانون رقم 390 لسنة 1956(المعدل بمقتضى القانون رقم 137 لسنة 1957) سلطات واسعة فى التفويض.

فهم يملكون أن يفوضوا فى اختصاصاتهم الشخصية وفقاً للمادة الثانية من القانون المشار إليه، والتى تنص على أنه"للوزير أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة له بموجب

---

1 - المذكرة الإيضاحية للقانون رقم 390 لسنة 1956 صريحة فى المعنى المشار إليه فى المتن، فقد جاء فيها:" ترتيب على العمل بالدستور الجديد (دستور جمهورية مصر الصادر سنة 1956) وما تبعه من الأخذ بالنظام الرياسى أن عهد القانون إلى رئيس الجمهورية بجميع الاختصاصات التى كان يتولاها مجلس الوزراء، ومراعاة لما يقتضيه الأمر من تفرغ رئيس الجمهورية لإعداد السياسة العامة للدولة والإشراف على تنفيذها، رؤى أن يعد مشروع القانون المرافق، وقد نص فيه على أنه يجوز لرئيس الجمهورية أن يفوض الوزير المختص فى بعض اختصاصاته المخولة له فى بعض القوانين، والمفهوم من ذلك أن التفويض مقصور على الموضوعات غير الدستورية أى التى لم يحدد اختصاص الرئيس فيها بمقتضى نص فى الدستور، بل بمقتضى نص أحد القوانين".

2 - ويلحق بهم رئيس الوزراء، ونواب رئيس الوزراء، وهى المناصب التى استحدثها دستور 25 مارس سنة 1964.

القوانين إلى وكيل الوزارة أو الوكلاء المساعدين، وله أن يوزع هذه الاختصاصات بينهم فى حالة تعددهم".

وواضح من نص هذه المادة أنها تفرض على التفويض قيدين هما:

أ-أن يكون التفويض جزئياً.

ب-أن يكون التفويض لمعاونى الوزير المباشرين، وهم ، وكلاء الوزارة (ووكلاؤها المساعدون). [1]

ولقد أضاف قانون الإدارة المحلية الجديد رقم 124 لسنة 1960(المعدل بمقتضى القانون 151 لسنة 1961) حكما عاما فى التفويض أجاز بمقتضاه" لكل وزير أن يعهد بقرار منه إلى المحافظ ببعض اختصاصاته."، وسلطة التفويض هنا مقصورة على المحافظين فيما يختص بسلطات الوزراء المتعلقة بمحافظتهم. [2]

ويملك الوزراء أيضاً-بمقتضى المادة الثالثة من القانون رقم 390 لسنة 1956-أن يعهدوا ببعض الاختصاصات المخولة لوكيل الوزارة بموجب القوانين إلى الوكلاء المساعدين أو رؤساء المصالح، كما يملكون-وفقاً لذات المادة المشار إليها-أن يعهدوا ببعض الاختصاصات المخولة بموجب القوانين لوكيل الوزارة أو الوكلاء المساعدين أو رؤساء المصالح إلى رؤساء الفروع والأقسام الذين يصدر بتحديدهم قرار من الوزير المختص.

والتفويض فى هذه الحالات لا يصدر من صاحب الاختصاص الأصيل بل من الوزير، ومن ثم فمن المتصور أن يتم التفويض بغير رغبة صاحب الاختصاص الأصيل، مما قد يكون سببا فى تحقيق نتائج عكسية.

ثالثاً-سلطة وكلاء الوزراء فى التفويض: هذا وقد استحدث القانون رقم 127 لسنة 1957(المعدل للقانون رقم 390 لسنة 1956) سلطة وكيل الوزارة فى التفويض ببعض الاختصاصات، وهى التى نصت عليها الفقرة الأخيرة من المادة الثالثة من القانون

1 - على أن المذكرة الإيضاحية للقانون رقم 390 لسنة 1956 قد فرضت قيداً آخر على سلطة الوزير فى التفويض، حيث تقول" والمفهوم ألا يشمل التفويض المسائل التى تتعلق بالسياسة العامة للدولة، والمسائل التى تتصل بمجلس الأمة، وكذلك مشروعات القوانين والقرارات فتبقى من اختصاص الوزير"، ومعنى هذا أن تقتصر سلطة الوزير فى التفويض على المسائل الإدارية والفنية، ويراعى إلغاء منصب الوكيل المساعد.

2 - المادة 6 من القانون المشار إليه.

رقم 390 لسنة 1956(معدلاً)، إذ أجازت له أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة بموجب القوانين لوكيل الوزارة أو الوكلاء المساعدين أو رؤساء المصالح إلى رؤسائ الفروع والأقسام الذين يصدر بتحديدهم قرار من الوزير المختص.

والتفويض فى هذه الحالات لا يصدر من صاحب الاختصاص الأصيل بل من الوزير، ومن ثم فمن المتصور أن يتم التفويض بغير رغبة صاحب الاختصاص الأصيل، مما قد يكون سببا فى تحقيق نتائج عكسية.

ثالثاً-سلطة وكلاء الوزارة فى التفويض: هذا وقد استحدث القانون رقم 127 لسنة 1957(المعدل للقانون رقم 390 لسنة 1956) سلطة وكيل الوزارة فى التفويض ببعض الاختصاصات، وهى التى نصت عليها الفقرة الأخيرة من المادة الثالثة من القانون رقم 390 لسنة 1956(معدلاً)، إذ أجازت له أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة بموجب القوانين لوكيل الوزارة(أو الوكلاء المساعدين) أو رؤساء المصالح إلى رؤساء الفروع والأقسام بنفس الشروط المفروضة فى حالة التفويض الصادر من الوزير فى هذا الخصوص، ولكن قرار وكيل الوزارة فى هذا الصدد ليس نهائياً، بل لا بد لنفاذه من تصديق الوزير المختص.

ومن ثم فإن سلطة التفويض العامة، والتى نظمها التشريعات السابقة، لا يملكها إلا رئيس الجمهورية والوزراء ووكلاء الوزارة إلى حد ما مع ملاحظة أن التفويض فى جميع الحالات لا بد أن يكون جزئيا، وألا يتم إلا لصالح الموظفين المنصوص عليهم فى التشريعات المشار إليها [1] .

---

1 - يقول الدكتور سليمان الطماوى: يجب التمييزفى هذا الصدد بين التفويض وبين الحلول فالحلول يقصد به أن يتغيب صاحب الاختصاص الأصيل أو يقوم به مانع يحول دون ممارسته لاختصاصاته، فحينئذ يحل محله فى ممارسة اختصاصته من عينة المشرع لذلك، وتكون سلطاته هى عين سلطات الأصيل، بعكس المفوض الذى تقتصر سلطاته على ما فوض فيه، والقاعدة بالنسبة إلى الحلول، هى عينها بالنسبة إلى التفويض، بمعنى أنه لا يمكن الحلول فى مزاولة الاختصاص إلا إذا نظمه المشرع، بحيث لو غفل المشرع عن تنظيم الحلول، أصبح مستحيلا قانونا.

ومن أمثلة الحلول الدستورى ما نظمته المادة 110 من دستور 25 مارس 1964، حيث تقول:" فى حالة استقالة لارئيس أو عجزه الدائم عن العمل أو وفاته يتولى الرئاسة مؤقتا النائب الأول لرئيس الجمهورية، ثم يقرر مجلس الأمة بأغلبية ثلثى أعضائه منصب الرئيس، ويتم اختيار رئيس الجمهورية خلال مدة لا تجاوز ستين يوماً من تاريخ خلو منصب الرياسة". سليمان الطماوى، المرجع السابق، ص 109 وما بعدها.

المركزية واللامركزية

الاتجاه نحو النمو والضخامة:

أحد ظواهر الاجتماعية والإدارية الهامة هى إتجاه المنظمات نحو النمو والضخامة ويبدو هذا الاتجاه واضحاً بصفة خاصة فى المنظمات الحكومية، فقد اتجهت هذه المنظمات فى العصر الحديث نحو الضخامة والكبر بحيث يتعذر إيقاف تقدمها فى هذا الاتجاه أو حتى مجرد مقاومته، وقد تعددت الآراء فى تفسير هذه الظاهرة، فرجال السياسة يقولون إنه تطور حتمى مبعثة إتجاه الحكومة الحديثة إلى أداء مزيد من الخدمات فى مجالات الرعاية الاجتماعية والتنمية الاقتصادية.

ويرى علماء الاجتماع أن الثورات الاجتماعية، والنمو السكانى المطرد والتقدم التكنولوجى، والاتجاه المتزايد نحو التخصص وتقسيم العمل كلها عوامل أسهمت فى نمو التنظيم الحكومى وتمدده فى كل الاتجاهات، ومن الأمثلة التى يدللون بها على صحة هذا الرأى أن اختراع السيارة مثلاً قد ترتب عليه إنشاء عدد كبير من الأجهزة الحكومية(للتراخيص، والتفتيش، والطرق، والمرور، والبترول،.. وما إليها) التى لم تكن موجودة من قبل[1] .

وهذا النمو الملحوظ فى حجم المنظمات يقترن به نمو مطرد فى عدد العاملين بها وفى تكاليفها، وفى المهام التى تؤديها، وعلى الرغم من المحاولات التى تبذل لإيقاف تقدم نمو المنظمات الحكومية فإن معظم هذه المحاولات لاتصادف نجاحاً، بل إن بعضها ينتهى به الأمر إلى إنشاء وحدات أو أجهزة جديدة للتنظيم أو للدراسة أو الرقابة، مما يزيد الموقف تعقيداً.

ويوجد اعتقاد سائد بين السياسين والمواطنين بأن زيادة عدد الموظفين العاملين بمنظمة مالا بد أنه يعكس ضخامة العمل المطلوب إنجازه، أما النقاد فيرون أن تضاعف عدد الموظفين يؤدى إلى بقاء بعضهم بدون عمل أو نقص ساعات العمل التى يؤديها جميع الموظفين، وهى إحدى صور البطالة المقنعة.

1 - Herbert Simon and other Public Administration, op.cit.,p.14.

ويؤيد ثار كنسون الرأى الأخير، ويقرر أنه لا توجد علاقة بين حجم المنظمة وعـدد المـوظفين على الإطلاق، وأن الزيادة فى عدد هؤلاء المـوظفين يحكمهـا قـانون " الهـرم الصـاعد The Risig Pyramid" الذى وضعه[1] .

ويبدأ باركنسون فرضه بقوله:" أن العمـل يمتـد لـيملأ الوقـت المخصـص لانجـازه" ويسـتطرد قائلاً:"أن العمل يمتد ليملأ الوقت المخصص لانجـازه" ويسـتطرد قـائلاً:"انـه بـافتراض أن العمـل-والعمل الكتابى بالذات-مطاط فيما يتعلق باحتياجاته من الوقت، فانه يترتـب عـلى هـذا وجـود علاقة ضـئيلة-أو عـدم وجودهـا عـلى الاطـلاق-بـين العمـل المـراد انجـازه وبـين عـدد الأشـخاص المسئولين عن ذلك ويلاحظ أن الشئ المراد انجازه يتضخم فى أهميته وتعقيده بمعدل منتظم مع الوقت الذى يتفق عليه، وهذه حقيقة معروفة، بيد ان اهتمام ضئيلا قد أعطـى لهـا وخاصـة فى مجال الادارة العامة ويقوم قانون الهرم الصاعد الذى وضعه باركنسون على اساسين:

الأول: أن المدير يريد دائماً أن يضاعف عدد مرءوسيه لا منافسة.

الثانى: أن الموظفين يخلقون عملا لبعضهم البعض.

ويدلل باركنسون على هذا بطريقة منطقية وإحصائية، ويصـل إلى الأبحـاث المتعلقـة بـتراكم الموظفين تشير إلى وجود متوسط زيادة سنوى 5.75% وذلك بصرف النظر عن أى تغيير فى حجم العمل المطلوب إنجازه، وهذه الحقيقة فى غاية الأهمية بالنسبة للمديرين وكبار المنفذين مـثلما هى مهمة بالنسبة للمشروع.

ولعله ممايؤيد قانون باركنسـون اتجـاه المـديرين بنـاء إمبراطوريـات مـن مـنظماتهم وتبـدو مظاهر هذا الاتجاه فى الحرص على زيادة عدد الموظفين بالرغم من بقاء حجم العمل على ماهو عليه؟والرغبة فى تكتيل أكبر عدد ممكـن مـن الأيـدى العاملـة بالمنظمـة ومـا يتصـل بـذلك مـن معارضة رغبات النقل إلى خارجها وتعزز النتائج التى نحصل عليها فى الجمهورية العربية المتحدة من تطبيق سياسة تعيين الخريجين بالجملة نظرية الهرم المتصاعد من حيث إسـهامها فى تضـخم أعداد العاملين مع بقاء حجم العمل على ماهو عليه فى معظم المنظمات.

1 - G.Northcote: Pakrinson's Law and other Studies In adminsstration : (New York: Houton Miffi company,1957).

النتائج المترتبة على التضخم:

ينتج عن تضخم المنظمات وكبر حجمها بعض التنائج والظواهر الإدارية الهامة، ومنها ما يأتى:

1-بينما يدعو صغر حجم المنظمة للاعتماد على العرف والتقاليد والاتصالات غير الرسمية التى تصبح جميعها فى حكم القانون الواجب الاتباع، فإن كبر الحجم يستدعى أن تكون جميع القرارات والتعليمات والاتصالات مكتوبة ومحدودة وهكذا فإن كل منظمة بحسب ظروفها تصبح عند حجم معين فى حاجة إلى كتابة القوانين واللوائح، وقبل ذلك قد يكون هذا الإجراء تعقيدا لا مبرر له.

2-تدعو الرغبة فى التحكم فى الأعداد الضخمة من العاملين الذين تضمهم المنظمة، والسيطرة على سير العمل إلى فرض المزيد من القيود على العاملين وعلى تصرفاتهم، ووضع نظم محكمة للإشراف، ومزيد من القواعد والتعليمات التى تحاول إحكام الرقابة وتحديد طرق نمطية للأداء وما إلى ذلك.

3-الاعتماد المتزايد على الاتصالات الرسمية المكتوبة رغبة فى التأكد من وصول المعلومات والأوامر إلى جميع المعنيين وتحديداً للمسئولية، ولا يخفى أن الاتصالات الرسمية قد تؤدى إلى تأخير إنجاز الأعمال، مثلما يؤدى كبر حجم المنظمة إلى صعوبة عملية الاتصالات.

4-وضع نظم مطولة لتقييم الأشخاص، إذ يصبح الاعتماد على المعلومات الشخصية أو المقولة غير مجدى إزاء العدد الهائل من العاملين الذين تضمهم المنظمة.

5-اتجاه العلاقات فى المنظمة إلى أن تصبح علاقات غير شخصية "Depersonalized".

6-الاتجاه نحو تفويض السلطة.

الاعتبارات الداعية للمركزية:

بينما تتجه الدول المتقدمة نحو اللامركزية، نجد أن الدول النامية فى سعيها لإحداث التنمية التصاعدية الشاملة تعتمد على نظام مركزى قوى، ففى الغالبية العظمى من دول أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية تبدو مظاهر المركزية الشديدة حيث

تتجه كل خطوط السلطة إلى العاصمة أو المركز وفيه تتخذ القرارات ومنه تحكم الرقابة.

ويرجع هذا الاتجاه إلى عدة أسباب حيوية فى مقدمتها [1] :

1-أن الدول النامية، والدول حديثة الاستقلال تسعى جاهدة للحصول على الاعـتراف بكيانهـا فى المجتمع الدولى ولتحقيق هذا الكيان، والدول الكبرى التى تملك الاعتراف لا تفعل ذلـك إلى إذا تأكد لها أن الدولة النامية قد استتب لها الأمر وبسطت سلطانها وتسيدت الموقـف عـلى أرضـها، وهذا لا يأتى إلا فى وجود مركز قوى للسلطة، فالدول المنقسمة على نفسها أو التى مازالـت تحيـا كمجتمع قبل لا يمكنها أن تحصل على الاعـتراف بهـا، وهكـذا نجـد الحاجـة إلى الاعـتراف تـدفع الدولة إلى إنشاء مركز واحد للسلطة وإلى الاحتفاظ بنظام مركزى قوى.

2-وعملية التنمية فى حد ذاتهـا أحـد الـدوافع الأساسـية الهامـة فى اتجـاه المركزيـة، ومفهـوم التنمية يمثل الجهود المبذولة فى معظم الدول حديثة الاستقلال لتحطيم سلسلة الأسباب والنتائج المترتبة عليها والتى تتحكم فى مصير الشـعوب الفقـيرة، التـى تعـانى مـن سـوء التغذيـة والجهـل والمرض، ولا توجد دولة نامية يمكنها أن تحطم هـذه السلسـلة سـوى بالعمـل والمجهـود الجبـار الذى يبذله القادة الشعب لتحقيق حياة أفضل، والحكومة التى تأخذ مـع عاتقهـا مهمـة قيـادة شعبها نحـو مسـتقبل أفضـل للحيـاة والمعيشـة والصـحة والتغذيـة والإنتـاج التعلـيم وا لرعايـة الاجتماعية، تجد نفسها مضطره إزاء الرغبة فى تطوير الأحوال إلى توحيد الجهود والاحتفاظ بمركز واحد للسلطة والقوى المؤثرة يكون قادراً على التغيير، وبعبارة أخـرى تجـد نفسـها متجهـة نحـو التخطيط القوم الشامل.

وهذا لا يمكن أن يتحقق إلا فى ظل تخطيط مركزى وقرارات مركزى التى تتطلـب بـدور هـى وجود تركيز شامل للسلطة الرقابة.

3-كذلك فـإن عالمنـا المعـاصر يتجـه بكـل قـواه نحـو العـالم والتكنولوجيـا والبحـث العملى، وهذا بدوره يدفع الدولة نحو المركز، لأننـا لـو حاولنـا الحصـول عـلى ضرورات

---

1 - أبرز لوثر جيوليك بعض هذه الأسباب فى مقالة:

Luther Gulick: " Some Views on Administrative Reform," (Cairo: Memo,Institue of Public Adminstation, 1963).

الحياة-كالتيار الكهربائى أو المياه أو الغاز-فإنه لا بد من وجود مركز للتوحيد القياسى ووضع المعدلات وتعميمها، والإ فإننا سنكون فى موقف مماثل لذلك الذى تمر به أحد عواصم الشرق حيث يوجد بها عدة تيارات كهربائية مختلفة القوة، وبقينا أن تجنب مثل هذا الموقف يتطلب وجود نظام مركزى للتوحيد القياسى.

إن إقدام الدول النامية على دخول العصر الحديث من طريق تنمية البحث العلمى لا يمكن أن يتم إلا بواسطة الحكومة المركزية التى تنظم مثل هذا البحث وتوجهه.

وحتى فى الدول الأكثر تقدما مازالت الحكومة المركزية هى الداعية إلى البحث العلمى وهى التى تتفق عليه، وهكذا نجد أن عصر التكنولوجيا يدفع كل دولة تحاول الاستفادة من التقدم العملى نحو المركز.

وللقوى الاجتماعية آثارها فى تعزيز الاتجاه نحو المركزية، فالنمو الحضارى السريع قد أدى إلى مركزة معظم أوجه النشاط السياسى والاقتصادى والاجتماعى والحضارى بالعواصم حيث يعيش القادة فى شتى مجالات العمل والنشاط، وجانب كبير من هذا الاتجاه مبعثة حاجه البشر الأساسية إلى الاعتراف بوجودهم حيث يتوفر الاحساس القوى بالرغبة فى الإقامة بالعاصمة أو بالمركز والمعيشة من حوله.

ومن الصعب الحصول على الموظفين الفنيين الراغبين فى العمل خارج العاصمة، وفى كثير من الأحيان يقع مثل هؤلاء الموظفين تحت ضغوط إجتماعية من زواجتهم أو أولادهم وبناتهم الذين يرفضون الانتقال إلى المناطق الريفية ويختلفون شتى الأسباب وينتحلون مختلف الأعذار، بيد أن سببا نفسانيا هاماً يسيطر على الموقف ألا وهو رغبة هؤلاء الموظفين الفنيين فى البقاء قريباً من مركز السلطة ، وهذه الحقيقة صحيحة بالدرجة التى يمكن عندها القول بأن نمط الحياة فى العصر الحديث يسير فى اتجاه مستمر نحو التجمع والمركزة.... تجمع القيادة السياسة والإقتصادية والحضارية والدينية والعلمية والاجتماعية.

5-وثمة سبب آخر هام لهذا الاتجاه نحو المركزية الشديدة بالدول النامية، وهو أنه فى عدد من هذه الدول كانت القوات المسلحة هى الطريق إلى القوة والوحدة القومية، وفى معظم هذه الدول أدى الجيش واجبه فى خلق الدولة، والتنظيم العسكرى كما هوم عرف عنه يتصف بالمركزية الشديدة، وهكذا نجد أنه حينما ينشئ العسكريون حكومة

جديدة، أو حينما يستولون على السلطة خلال العمل الثورى، فإن نمط التنظيم الحكومى الذى يقيمونه يتفق عادة والتنظيم العسكرى من حيث موجود موحد للقوة .

الاعتبارات الداعية إلى اللامركزية:

ولكن هل يفهم مما تقدم أن اللامركزية لا يمنك أن تتحقق بالدول النامية؟ ليس هذا هو المقصود بالطبع، بيد أن هناك ثمة حقيقة هامة، وهى أن المركزية هى المرحلة الأولى، ولسنا بحاجة لأن نؤكد بأن المنطق يفرض وجود المركزية أولا، إذ لا نستطيع الوصول إلى اللامركزية الا بعد تحقيق المركزية.

فإذا سلمنا بأن تحقيق اللامركزية يعد خطوة تالية لقيام المركزية، فإنه توجد عدة اعتبارات هامة يلزم توفرها لكى يتم هذا بنجاح، وفى مقدمة هذه الاعتبارات مايلى:

1-أن يتوافر الاستقرار الحكومى، فالحكومة غير المستقرة، أو المهددة فى أمنها، أو التى لا تحظى بتأييد المواطنين ليست فى موقف يسمح لها بالبدء فى تطبيق اللامركزية.

2-وجود دستور قائم ومطبق ومحترم، فالدستور هو الذى يحدد شكل الحكم وطبيعة العلاقات بين الهيئات والأجهزة المختلفة واختصاصاتها وسلطاتها.

3-سيادة القانون والنظام، إذ لا يمكن عمليا تنفيذ اللامركزية إلا إذا كانت القوانين منفذة على الكافة، مع الالتزام العام بالنظام.

4-أن تكون الخدمات الحكومية الضرورية قائمة ومدعمة، وأن تكون الرقابة المفروضة عليها محكمة.

5-أن تكون هذه الخدمات قد استوفت الأعداد الضرورية من العاملين القادرين على التخطيط والتنفيذ لأنفسهم، وأن يتوفر القادة الممتازون على المستوى المحلى الذين باستطاعتهم تصريف الأمور التى كانت تصرف مركزياً.

6-أن تكون هناك خطة قومية شاملة موجهة نحو النهوض بالمجتمع وأن تكون هذه الخطة منفذة ومنطلقة نحو أغراضها، فالبدء باللامركزية قبل ذلك قد يؤثر على التخطيط القوى الشامل.

7-أن تكون خطط اللامركزية قد درست تماماً، وأن يتوفر الاستعداد الكافى للاستمرار فى اللامركزية مستقبلاً.

8-أن تكون علاقات الدولة على المستوى الدولى مستقرة.

مزايا اللامركزية:

1-الناحية الإدارية:

اللامركزية فى واقعها محاولة لجعل الخدمات الحكومية أكثر كفاية وفاعلية وذلك عن طريق:

أ-إعفاء الحكومة المركزية من الضغط الزائد عليها، ذلك الضغط الذى يتمثل فى طلبات الجماهير ورغباتها، وبالتالى إحالة مصالح الجماهير ومشكلاتها إلى المناطق التى ينبع منها الضغط لكى تجيب ما يمكن إجابته منها.

ب-السرعة والمرونة فى البت فى الأعمال، وحل المشكلات، وتلافى الخطأ أو تداركه.

جـ-توفر المعلومات لدى الرؤساء بالمستويات اللامركزية مما يجعل القرارات على المستوى اللامركزى مؤسسه على المعلومات المتكاملة الصحيحة.

د-سهولة عملية الاصتالات وفاعليتها، حيث تتم الاتصالات مباشرة دون تقيدات روتينية.

هـ-إمكان التنسيق بين مختلف الخدمات الميدانية (مثل الصحة والسكان وا لتعليم والشئون الاجتماعية) فى إطار اللامركزية على مستوى المدينة أو المحافظة.

و-إعفاء القيادة من القلق المستمر على الطرق والأساليب المتبعة وجعلها تهتم بالنتائج، وبالتالى تقييم الأشخاص-كالمحافظين-على اساس الانجازات التى حققوقها لا بحسب أسلوبهم فى العمل.

ز-تنمية القدرات والمهارات القيادية، فإقامة الفرصة للتدريب على تحمل المسئولية والاعداد لتولى المناصب القيادية.

2-الناحية السياسية:

أ-المشروعات التى تنفذ لامركزياً تزيل فكرة الإدارة بواسطة المستعمر، كما تزيل فكرة تسيد الحكومة المركزية.

ب-تمكن اللامركزية من توسيع نطاق ممارسة الديموقراطية، حيث يشترك أهالى الإقليم فى دراسة مشكلاته وإيجاد طرق حلها، وبالتالى يشتركون فى حكم أنفسهم بأنفسهم.

جـ-تصدر القرارات محليا وفقا لمصالح الإقليم.

3-الناحية الإجتماعية:

تساعد اللامركزية على تنمية الشعور بالمسئولية الاجتماعية والقومية، وذلك عن طريق:

أ-إدراك المواطن لمسئولياته المتصلة بحل المشكلات المحلية وتحمل بعض الأعباء فى هذا الصدد.

ب-إسهام المواطن فى تنفيذ المشروعات المحلية، وما يصاحب ذلك من تنمية رغبته فى المحافظة عليها وصيانتها إحساساً منه بأنها من صنعه.

4-الناحية الإنسانية:

أ-شعور العاملين بالأهمية النابع من تحمل مسئولية البت وممارسة حرية التصرف.

ب-الشعور بالرضا المستمد من السلطة المخولة للرؤساء اللامركزيين.

نقاط الضعف فى اللامركزية:

إلى جانب المزايا التى قدمنا عدد منها؛ توجد بضعة نقاط ضعف فى اللامركزية منها:

1-إن جوهر اللامركزية هو منح المحليات حرية اتخاذ القرارات المتعلقة بنشاطها فى الحدود التى لا تتعارض مع وحدة التنظيم العام، على أن هذه الحرية يلزم أن يقابلها نوع من الرقابة المركزية الفعالة حتى لا تنعدم وحدة القيادة، ومن ناحية أخرى يجب الحذر من الرقابة المركزية المحكمة الجامدة لأنها تجعل.

2-بينما تسهل اللامركزية الاتصالات على المستوى المحلى، فالملاحظ أن الاتصالات بين الوزارات وفروعها بالأقاليم تكون أكثر صعوبة حيث تصبح فرص الاتصالات الشخصية ضئيلة، وينتج عن مشكلات الاتصال بين الوزارة وفروعها بالأقاليم أن تتعرض وحدة السلطة للضعف.

3-زيادة الأعباء المالية بسبب تكرار الخدمات الاستشارية والمساعدة كالشئون القانونية والشئون الادارية على المستوى المحلى، فإذا كان فى وسع خمسة أشخاص إدارة شئون 1000 شخص مركزيا، فقد تحتاج لإضعافهم لإدارة نفس العدد على أساس لا مركزى.

4-النقص فى الفنين والمتخصصين، إلى جانب ضعف مستوى الموجودين منهم على المستوى المحلى، وحرمان المحليات من الخدمة المركزية الفنية.

5-اللامركزية فيها إضعاف للسلطة المركزية، وقد تحيد عن الأهداف أو الخطة العامة، كما قد تتخلف عن تنفيذ السياسة العامة.

6-تؤدى اللامركزية إلى إضعاف التنسيق على النطاق القومى.

7-الميل إلى تنفيذ المشروعات البراقة بغرض الدعاية للمحليات.

وعلى الرغم من نقاط الضعف هذه، فإن الاتجاه نحو اللامركزية مازال مستمراً، إذا كنا قد سلمنا بأن اللامركزية هى نقل تقطة إتخاذ القرارات إلى مستوى أقل، فإن التحول نحو اللامركزية يمثل احدى النتائج الهامة للجهود المبذولة لتطويع المنظمات لاحتياجات التغيير الهائل الذى يأخذ مكانه فى كل مجال .

اللجـــان

تمثل اللجان أحد الظواهر الإدارية السائدة بـالمنظمات، وقـد ظهـرت كأحـد النتـائج الهامـة للمحاولات التى يبذلها التنظيم للتواؤم مع ظروف التغيير السريع ومع البيئة المتغيرة من حولـه، وتنشر اللجان الآن على كل المستويات بالبناء التنظيمى الحكومى ممتدة من رياسـة الـوزارة إلى قاعدة الهرم التنفيذى، وقد عزز هذا الاتجاه الاعتراف بها رسـمياً كجـزء مـن البنـاء التنظيمـى فى عدد متزايد من المنظمات.

وبالرغم من عمومية هذه الظـاهرة، فـإن الآراء بصـدد جـدوى اللجـان وفاعليتهـا متضـاربة، وخاصة فيما يتعلق باللجان الاستشارية لا التنفيذية، ويوجد رأى يقـول إن أفضـل وسـيلة لعـدم مواجهة مشكل أو لتمييع موضوع هى إحالته إلى لجنة.

ورأى آخر يقول أن أفضل لجنة هى اللجنة التى من شخص واحد

"The Best commite is a Commite of one "

بمعنى أنه من الأفضل أن نعهد بالمهام إلى شخص مسئول يتخـذ بصـددها مايتطلبـه الموقـف من قرارات.

ومع ذلك فللجان أهميتها التى لا يمكن اغفالها، فالحاجة إلى العمل عن طريق اللجـان تبـدو ملحة حيـنما تثـور مشـكلات لهـا أكـثر مـن جانـب وتـدعو إلى تبـادل الـرأى، أو إسـهام الفنيـين والمتخصصين، حيث يتوفر لجان وقت وخبرة أكثر وهذا هو الحال فى بعض الوزارات الفنيـة مثـل وزارة الصحة ووزارة الاسكان اذ فى العادة يطلب من اللجان الاسهام بالرأى الاستشارى فى الأعمال والمشكلات الفنية.

وثمة بضعة ملحوظات خاصة باللجان نعرضها هنا:

1-تظهر اللجان عادة بالمستويات العليـا للتنظـيم، وربمـا كـان هـذا بسـبب شـعور المـديرين بالمسئولية، حتى ولو كان عملهم داخل لجنة المسـئوليات فيهـا غـير محـددة وربمـا لأن الأعـمال بالمستويات العليا تتصف بالتجديد وتخرج عن الإطار المحكم للبرامج التنفيذية.

2-وجود اللجان بالمنظمة يعنى الحاجة إلى العمل الجماعـى الـذى يكـون حاصـلة أكـبر مـن مجموع الأعمال التى يؤديها كل فرد بالمنظمة.

3-العمل عن طريق اللجان يعنى المشاركة فى المسئوليات، وذلك بالرغم من الصعوبات التـى تتصل برقابة المسئوليات المشتركة.

4-يقتصر عمل معظم اللجان على المهام الاستشارية لا التنفيذية، ويلاحظ عادة ضعف اللجان التنفيذية.

وحتى تحقق اللجان أهدافها يلزم مراعاى ما يأتى:

1-أن تكون مهمة اللجنة محددة بوضوح، وفى حدود اختصاصها.

2-أن يختار أعضاء اللجنة من الأشخاص الذين يمكنهم الإسهام فى تحقيق الهدف الذى شكلت من أجله، وأن يكون لديهم الوقت الكافى للعمل باللجنة.

3-تحدد مدة معينة للانتهاء من عمل اللجنة.

4-متابعة أعمال اللجنة أولا بأول.

5-أن يطلب من اللجنة تقديم توصياتها أو نتائج الدراسة التى تقوم بها فور الانتهاء من مهمتها.

6-رأى اللجنة يجب أن يكون واضحاً، وحاسماً، بمعنى ألا تكون قراراتها مجرد مسكنات وليست علاج ناجع.

7-يجب أن تدرس توصيات اللجنة، وتنفذ فى الوقت المناسب.

8-يكون تقييم عمل الأعضاء فى اللجنة عن طريق تقدير مدى فاعلية الإسهام بالنسبة لهدف اللجنة، لامدى اتفاق مايقال مع رأى شخص أو معارضته لهذا الرأى.

القيادة الإدارية

إن جميع الظواهر، فى مجتمعنا وفى غيره مجتمعات العالم تدل بوضوح على أن عالمنا الحاضر أصبح عالم منظمات، حكومية كانت أو أهلية، سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية أو ماإليها.

هذه المنظمات أصبحت تقرر نوع المجتمع الذى نعيش فيه ونوع الحياة فى هذا المجتمع[1]، وفى تقديرنا أن القائمين بإدارة هذه المنظمات وقيادتها هم الذين يكتبون تاريخها ويقررون حاضرها ومستقبلها، ويحددون مستوى الأداء ونوع الإنتاج بها، ومن هنا أصبحت مسئولية القادة فى وقتنا الحاضر على أعظم وأكبر درجة من الأهمية والخطورة.

ومن نتائج التغيير الاجتماعى المستمر عدم استقرار العلاقات والمنظمات وهذا يجعل القادة فى فكر وعمل دائم من أجل تحقيق الكفاية الإدارية من طريق عمليات إعادة التنظيم والتدريب والسعى لاستخدام أحدث الطرق والوسائل التى تظهر فى مجالات الإدارة، ويزيد من صعوبة مهام القيادة ارتقاء مستوى التعليم .

والثقافة الذى يستمتع به العاملين حالياً بالمنظمات المختلفة، وضرورة العمل على الاستجابة لمطالب الجماهير والجماعات الضاغطة والاعتماد على قدرات الخلق والتطوير لإمكان توفير مستوى مناسب من الحيوية والإزدهار لهذه المنظمات.

ومن ناحية أخرى اتسع نطاق السلطة التى يمارسها القادة وأصبحت هذه الظاهرة إحدى حقائق العصر الذى نعيش فيه، فالقادة الآن يتولون أمر مشروعات يصل حجم الإنفاق عليها فى كثير من الأحيان إلى بضعة ملايين، وهم الذينيقررون مصائر الأمور، ويخططون للحاضر والمستقبل، وعلى قدر نجاح منظماتهم يتوقف نجاح غيرها من المنظمات نتيجة الارتباط الوثيق بين الخطط المختلفة وبين النتائج المترتبة عليها، ومن ثم فالقادة مسئولون عن مدى النجاح الذى يحققه المجتمع، وعن تحقيق المجتمع، وعن تحقيق الأهداف فى جميع الميادين الداخلية والخارجية، وهم بذلك شركاء متضامنون فى القيادة السياسية.

1 - للمزيد من القراءة فى هذا المعنى، أنظر:
William White: The Organnaization Man,(Garden Gity,New York: Doubleday Anchor Books,1956).

وقد تأكد الفكر الإدارى وأستقر على أن السلوك الإدارى هو السلوك الجماعى، ومن هنا يكون لقيادة المنظمة أعمق الأثر فى مدى ارتباطها بالهدف وتحركها فى اتجاهه ونجاحها فى تحقيقه.

والقادة فى المجتمعات النامية يمثلون الأهداف الجديدة ويصورون حقيقتها لمرءوسيهم، وعليهم عبء تمثيل وتحقيق هذه الأهداف، وهكذا أصبح للقيادة شأنها فى حياة المنظمات ليس فقط من حيث دورها فى التنفيذ وتحقيق الأهداف، وإنما أيضا من حيث أهميتها فى اختيار الأهداف وفى تنميها وفى تكتيل ولاء الجماعة حولها، وفى تحقيقها للآمال والتطلعات والأمانى التى تجيش بها صدور أفراد الجماعة، ومن ينظر إلى القائد على أنه بناء للمنظمة وليس فقط قائد لها [1] .

أهمية دور القادة

إن أكثر النظم تطوراً أو كفاية، لا يساوى أكثر مما يتوفر له من الرجال، ذلك أن أهم العوامل الاستراتيجية فى حفز التعاون البشرى هو قدرة القائد.

وهذا يعنى أن مستقبل الحضارة فى المجتمع تتركزمسئوليته الآن فى أيدى جماعة القادة فى شتى القطاعات الوظيفية والمهنية، وأن عمل القائد أصبح يتطلب المواءمة المستمرة بين أهداف المنظمة وأهداف المجتمع وبين البيئة المنظمة والبيئة الاجتماعية الكبرى التى تضمنها.

وقد أدى كبر المنظمات واتساع حجمها فى العصر الحديث إلى جعل القائد مسئولا عن الاهتمام بالعلاقات الانسانية، وعن تنمية عملية الاتصال بأكبر عدد ممكن بالعاملين لتبقى هذه العملية مستمرة وتؤدى أغراضها، كما أدى التخصص والتحول إلى التكنوقراطية إلى ضرورة اكتساب القائد للمهارات العلمية والفنية التى مكنة من قيادة العاملين فى فروع التخصص المختلفة ولفهمهم والتأثير عليهم والتنسيق بينهم، وكان من نتائج الحاجة إلى العاملين المتخصصين بجانب القادة أن تحولت العملية القيادية من الأمر إلى استغلال الجهود وتضافرها وإلى تفريض مزيد من السلطات للفنيين والمتخصصين.

1 - على بدران:" المنظمة وقيادتها الإدارية"(القاهرة:مؤتمر التنمية الإدارية الأول، معهد الإدارة العامة/المعهد القومى للإدارة العليا، وثيقة 4/6، 1963)، ص4.

هذا الدور الحيوى للقيادة الإدارية لـه أهميتـه الخاصـة فى مجتمعـات الـدول الناميـة التـى تتشابه ظروفها معنا-للأسباب الآتية[1] :

1-أنه خلال مرحلة الانتقال التى نمر بها، نجد أن عملية التخلص من المـاضى تولـد اتجاهـات معينة لدى الجماهير، هذه الاتجاهات تجعل الجماهير أكثر استعداداً لقبـول دور القـادة الـذين يساعدون على النهوض بالمجتمع ودفعه إلى الأمـام، وتخليصـه مـن مظـاهر السـيطرة والـتحكم، ومن ثم تجد عادات الطاعة التقليدية لدى الجماهير نفسها حرة طليقة باحثة عن ارتباط جديد هذا الارتباط جديد هذا الارتباط يتحقق وثيقاً مع القيادات الجديدة التحررية فى المجتمع.

2-أن الحكومـة الآن هـى العامـل الأول فى إحـداث التغيـير الاجتماعـى فى مجتمعـات تتميـز بوجود أعداد كبيرة من سكانها يقاومون هذا التغيير لاتجاهاتهم المحافظة، والحكومة فى التزامهـا بهذا الدور لا تؤديه لاعتبارات مذهبية بقدر إحساسها بأن لديها حاجة ملحة لـذلك، والواقـع أن القادة السياسين والإداريين فى الحكومة هم الذين يقودون معارك التنمية والتطوير ولهم السـبق فى تطويع عادات وتقاليد عفى عليها الزمن لمتطلبات الحياة الاقتصادية والاجتماعية الحديثة[2] .

3-أن النجاح والإخفاق فى إدارة التنمية يرتبط به إلى حد كبير النجاح أو الإخفـاق فى تحقيـق الأهداف العامة للدولة، ومن ثم فإن نتـائج العمـل الحكـومى فى المجتمعـات النامسـة لا تتصـل بسمعة المنظمة أو الجهاز الحكومى وحده وإنما يمتد أثرها إلى النظام القائم بأسره.

4-أن خطط وبرامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية ترتبط ببعضها البعض إرتباطاً وثيقاً، وأى توقف أو إخفاق فى إحداها يؤثر بالضرورة على غيرها، وقد يعرقل خطة التنميـة أو يحـول بينهـا وبين تحقيق أهدافها وفقا للبرنامج الزمنى المحدد.

5-أن هذه الخطط والبرامج تحـوى مشروعـات ضـخمة حجـم الإنفـاق فيهـا يصـل فى بعـض الأحيان إلى عشرات الملايين من الجنيهات، ولذلك فإن الخسائر التى قد تترتـب عـلى سـوء الإدارة أو إخفاقها تكون فادحة.

---

1 - عبد الكريم درويش: البيروقراطية والاشتراكية، المرجع السابق، ص 283.

2 -Eugene Black: the Diplomacy of Economic Development,(Cabridge,Massachussettes: Harvard University Prees,1960),p:12.

6-أن الدول الأخرى-بأفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية-ترقب عن كثب تجربتنا وجهودنا، وفرص النجاح أو الإخفاق التى تصادفنا خلال مرحلة التنمية والنتائج التى نحصل عليها تعنى الكثير بالنسبة لهذه الدول وتفيد فى تعزيز إيمانها بإمكان تطوير أحوالها فى هذا الاتجاه وتنفيذ خطط التنمية القومية لديها وتحقيق أهدافها.

وإزاء الاعتبارات السابقة تبدو مهمة اختيار القادة خلال مرحلة الانتقال بالغة الأهمية لما لها من عظيم الأثر فى حياة المجتمع وتطوره، فقيادة عمليات التنمية يكون لها اهتمامات معينة تختلف عنها فى الظروف العادية، إذ أن ادارة التنمية تتطلب التركيز الكامل على تحقيق الأهداف، بمعنى التركيز على الغاية لا الوسيلة؛ والاهتمام بالحصول على النتائج دون ضياع الجهود أو تشتيتها فى بحث ودراسة الوسائل، وهذا يتطلب بالضرورة الاتجاه نحو اختيار القادة الذين يكافحون دائما حتى لا تطفى الوسائل على الهدف، وحتى لا تصبح المنظمة هدفاً و غاية فى ذاتها، والذين يستطيعون تحمل جميع المخاطر المتصلة بالعملية الإدارية هذه المخاطر قد تتعلق بترك التقييد بحرفية القوانين واللوائح، أو بالتنظيم الرسمى، أو بالتعليمات المالية أو ما اليها، فإلى جانب تحقيق الهدف تصبح مثل هذه المخاطر متغيرات مقبولة بحكم الظروف المعاصرة.

ماهية القيادة

قبل الخوض فى ماهية القيادة، نرى من المناسب أن نعرض لبعض التعاريف السائدة فى هـذا المجال.

تعرف إدارة الخدمة المدنية بالولايات المتحدة القيادة بأنها:

"تخـتص بالتـأثير الفعـال عـلى نشـاط الجماعـة، و توجيههـا نحـو الهـدف والسـعى لبلـوغ الهدف"[(1)].

وتعرفها مدرسة المشاة بأنها:

" فن التأثير فى الأشخاص وتوجهيهم بطريقة معينة يتسنى معها كسـب طـاعتهم واحـترامهم وولائهم وتعاونهم فى سبيل الوصول إلى هدف معين".[(2)]

ويعرفها Pfiffner & Presthus بأنها:

" فن تنسيق بين الأفراد والجماعات وشحد هممهم لبلوغ غاية منشودة".[(3)]

وعلى الرغم من هذه التعاريف المحددة فمفهوم القيادة ليس سهل التحديد، وقـد اختلـف معناه على مر التاريخ، فقد كان أى منصب مرموق كافيالأن يضفى على صاحبه صفة قائد، وقـد أدى هـذا الاخـتلاف فى تحديـد مـا يرمـز إليـه اصـطلاح"القيـادة" وفى تعريفهـا إلى العديـد مـن الدراسات فى ميدان العلوم الا جتماعية التى تحاول أن نختبر وتتفهم طبيعة القيادة ووظيفتهـا، ويميل علماء النفس بصفة عامة إلى الاعتقاد بأنه لا توجد أنماط معينـة مـن القيـادة أو الصـفات القيادية العامة.

بينما اقترح علماء الاجتماع أنواعاً معينة القيادة ترتبط بمواقـف معينـة وإن كـانوا فى الواقـع مثقفين مع علماء النفس من حيث أن القيادات تختلف إختلاف البناء الإجتماعى.[(4)]

وقــد توصــلت الدراســات التــى أجريــت عــلى الجماعــات، مــع الاســتعانة بطريقــة التحليل النفسى إلى وجود بعض عناصر عامة للقيادة، فالقائد فى حاجة لأن يتمتـع بمرونـة

1-United States Civil Services commission "Leadership& Supervision." Personal Management Serise,9;1955,p.47.

2 - United States Army Innfantry School, Commad and Miliarty leadership Hand Book, fort Bening. Georgia No.2009.p-12.

3 - John Pfiffner& Robert Presthus, op.cit.

4 - Ibid.,p.92.

ثقافية ممكنة من تنسيق العمل بنجاح بين أفراد الجماعة المختلفين ممن تؤدى مصالحهم المتعارضة عادة إلى ميول انفصالية قوية، والقائد مسئول عن تحديد بؤرة واضحة يتركز حولها نشاط الجماعة,

وهذا لا يتطلب فقط حساسية غير عادية نظراً لطبيعة الاختلاف الموجود بين الأشخاص فى التفكير، وإنما يتطلب أيضا القدرة على إيجاد تفاهم يحقق ترابط الجماعة وتماسكها، فدور القائد إذا يدعوه لأن يعمل كمنسق ومخطط وممثل للجماعة.

ويعرض فرويد وجهة نظر أخرى بصدد العلاقة بين القائد والجماعة، فهو يرى أن هذه العلاقة ما هى إلا امتداد لموقف رب الأسرة، ومن ثم فإن القائد يبدو خليفة لشخصية الاب التى تتكون لدى الأفراد خلال سنوات تكوينهم الأولى، وقد يؤيد هذه النظرية ما نراه فى بعض المجتمعات حيث يطلق على القائد اسم الأب أو الوالد[1].

وعلى هذا الأساس فإن وضع القائد يتطلب نوعاً معيناً من العلاقة بينه وبين أفراد الجماعة إلى جانب نوع معين من السلوك الفردى مرتبط بوظائف ذات صلة بنشاط الجماعة ككل، ويلاحظ أنه فى بعض الجماعات يظهر القائد تلقائياً.

وفى المجتمعات التى تتصف بالاستقرار والتنظيم الرسمى، يوكل إلى القادة بمناصب معينة ويزودون بتعليمات تتعلق بعملهم وواجباتهم ومسئولياتهم والامتيازات التى يحصلون عليها وعلاقتهم بباقى أجزاء التنظيم.

إلا أنه بالرغم من نوع الجماعة وطبيعة تكوينها توجد حقيقة هامة: هى أنه لا يتصور بحال وجود قائد بدون أتباع، ولا محل للقائد ما لم يكن هناك هدف محدد وغاية تسعى لتحقيقها، وتأسيساً على هذا، فإن دراسة القيادة كظاهرة اجتماعية وسيكولوجية تأخذ بالضرورة فى اعتبارها العلاقة المتبادلة بين القائد وباقى أعضاء الجماعة فى ظل وجود هدف تسعى الجماعة إلى تحقيقه، هذا الهدف فى واقعه هو نقطة الالتقاء الهامة بين القائد والجماعة.

1- يطلق مثلا على الضابط بالجيش الأندونسى اسم "Bakap"، أى الأب.

وإلى جانب ما تقدم يرى جب C.Gibb أن الاعتبارات الآتية ضرورية لتحديد القيادة بمفهومها السليم الواقعى [1].

1-القيادة ترتبط بموقف معين:

أ-وهذا يحتم توافر موقف معين قبل ظهور العلاقة القيادية، ذلك لأن هذه العلاقة لا يمكن أن تكون مجردة أو فى فراغ.

ب-ويلاحظ أن العوامل المتداخلة فى الموقف تحدد أى سجايا يمكن أن تعزز مكانة القائد.

2-لا بد أن تثبت قدرة القائد على الإسهام فى تقدم الجماعة فى الاتجاه المرغوب وهو بذلك مطالب الاشتراك فى أهداف الجماعة فى عضويتها.

3-أن القائد يستطيع أن يعمل من طريق التفاعل الاجتماعى مع أتباعه.

إن القيادة فى مواقفها المتعددة تعبر عن نمط معين من العلاقة بين القائد والجماعة يؤدى إلى حملها على العمل كفريق متعاون منسجم، بما فى ذلك من توجيه لأقصى جهودهم إلى هدف محدد ينبغى تحقيقه، مع التوفيق بين صالح العاملين وهدف الجماعة.

واقع القيادة وجوهرها اذا هو تلك القدرة التى يستأثر بها القائد فى التأثير على الآخرين وتوجيههم بطريقة معينة يتسنى معها كسب طاعتهم واحترامهم وولائهم وشحذ هممهم وخلق تعاون بينهم فى سبيل تحقيق هدف بذاته.

والقيادة فى إطار هذه المفهوم تعنى نمطاً معيناً من السلوك البشرى للقائد بالنسبة للادوار التى يؤديها العاملون معه، وتعنى نمطاً معينا من السلوك البشرى للقائد بالنسبة للأداور التى يؤديها العاملون معه، وتعنى أيضاً نوعا معينا من العلاقة بينه وبينهم كجماعة متكاملة، وكأفراد يختلفون فى المزاج وفى المشاعر وفى الاتجاهات وفى الدوافع وفى المشكلات.

وقد أظهرت البحثو والدراسات العلمية فى هذا المجال أن أحداً منا لا يولد وقد خط على جبينه أنه قائد ناجح أو أنه لا يصلح للقياده، حقيقة أن هناك عدداً من الصفات

1 - C.A.Gibb," The Principles and Traits of leadership," (Journal of Abnormal and Social Psychology, vol.42,(1974) pp 267-284.

والعوامل الشخصية التى تساعد المرء فى دوره القيادى مثل الذكاء وقوة الشخصية واللباقة وسمة الأفق والطموح، إلا أن جانباً هاماً من السلوك القيادى مكتسب فالناس يدريون على القيادة، ويتعلمون أصولها وأساليبها ويكتسبون خبراتها وتنمو فيهم المهارات القيادية، ليتحقق لهم مستوى أعلى من الكفاية والنجاح فى مستقبل حياتهم.

ولهذا فالقادة الإداريون الآن مطالبون بأن يوسعوا مداركهم من طريق الإلمام بالعلوم والتخصصات المتعلقة بأدائهم لدورهم فى العملية الإدارية فالمشكلات التى تواجههم فى العصر الحديث لم تعد من العمومية أو السطحية مثلما كانت منذ 20 عاماً، وإنما امتدت إلى ميادين جديدة تتصل بعلوم الإحصاء والسياسة والتخطيط، وعلم النفس، والعلوم الاجتماعية وخاصة ما يتعلق منها بميدان الإدارة كالاعتبارات الإنسانية، والاتصالات، والسلطة.

القيادة والرياسة:

يختلط الأمر فى كثير من الأحيان على الدارس فلا يفرق بين القيادة والرياسة على الرغم من تبانهما وتميز كل منهما على الأخرى، ومرد ذلك الخلط أن المناسب القيادية والرياسية تشترك فى بعض الخواص الهامة، فكلاهما يتطلب مركزاً على من مجرد عضوية الجماعة، وهما يعينان بالنسبة للأشخاص الذين يشغلون مناصب القيادة أو الرياسة سلطة أبعد من سلطة باقى أعضاء الجماعة إلى جانب أنهما يقترنان عادة بدخل مادى أكبر.

ومع قبول مثل هذه الفروض، فإن تبين الفرق بين القيادة والرياسة ليس مسألة معقدة، فالقيادة تنبع تلقائياً من الجماعة، بينما الرياسة مفروضة عليها وفق الأوضاع التنظيمية القائمة، واستمراراها رهن بنظام ووضع رسمى محدد يقر سلطة الرئيس الرسمية، وهى تمثل تركز السلطة وتجمعها فى فرد واحد، بينه وبين باقى أعضاء الجماعة مسافة رسمية وتقليدية، ويمثل كبار الموظفين بالحكومة والضباط عادة أنواعاً من الرياسات التى تفرض من أعلى ويقرها الوضع التنظيمى الرسمى الذى لا سلطان لأعضاء الجماعة عليه.

والرئيس فى إطار هذا المفهوم شخص يختص بالإشراف على أداء العمل وفقاً للتعليمات الموضوعة، وفى حدود المتسويات المقررة، مع التدخل لحل المشكلات التى تظهر

فى حدود اختصاصه أولاً بأول، وعلاقة الرئيس بالجماعة إذا تقوم على أساس الإختصاصات والمسئوليات المنوطه به والسلطة الرسمية المقررة التى يمارسها، وله فى هذا حق إصدار الأوامر وعلى المرؤسين تنفيذها فإذا امتنعوا أو قصروا ترتب على ذلك مساءلتهم.

أما القائد، بالمفهوم الذى أوضحناه سلفا، فهو يستمد سلطاته الفعلية من قدرته على التأثير فى سلوك الآخرين بالطريقة التى تمكنه من الحصول على طاعتهم له واستجابتهم معه، وفى إطار هذا المفهوم يخلع أفراد الجماعة على القائد سلطته تلقائياً، وعادة ما يعمل القائد على مستوى أعلى من مستوى الرئيس، وعمله يتعلق أساسا بالتخطيط وتنفيذ السياسة العامة، وحسم المشكلات المتعلقة بكيان البرامج أو الخدمات، وهذا يتطلب مسئوليته العامة عن تعبئة جميع القوى بالمنظمة وتحقيق التناسق التام بينها للوصول إلى الهدف.

وبينما الرياسة فى ممارستها قد تلتقى بالقيادة، إلا أن كل رئيس ليس بالضرورة قائداً وإن كان هذا لا ينفى أن كثيراً من الرؤساء يؤدون أدوراهم ويستعملون سلطاتهم بطريقة قيادية، وينجحون فى التحلي بهذه الصفة[1] بينما يخفق كثيرون غيرهم فى ذلك لأنهم يخلطون بين مستواهم الوظيفى وبين العملية القيادية، إذ يعتقدون خطأ أن المنصب فى ذاته مدخل للقيادة ثم يتوقعون بالتالى أن تنمو فى مرؤسيهم مشاعر التابعين.

وتتميز القيادة بالتبعية، إذ لا يتصور وجود قائد دون أتباع، أو تجمع نابعين دون قائد يوجههم نحو الهدف المرموق، الرابطة هنا بين القائد والتابعني تنبثق من أفراد الجماعة فى عملية تلقائية واختيارية فى تكوينها واستمرارها، وبدون ظاهرة التبعية لا تكون هناك قيادة على الرغم من تصور وجود الطاعة، وهكذا نجد أن مصدر السلطة فى الجماعة عامل هام فى التفرقة بين الرياسة والقيادة، حيث تكون السلطة فى الأولى مستمدة من المنصب ومن الوضع الرسمى بما يكسبه للفرد من حقوق وواجبات وبما يضيفه عليه من هالة ومكانة، وبما يقرره من دول رسمى يلعبه الفرد فى حياة المنظمة.

1-مختار حمزة: "الحاجة المتزايدة للقيادة الإدارية"، كتاب المشاكل الإدارية (القاهرة: المنظمة العالمية لحرية الثقافة"،1959) ، ص 27.

أما مصدر السلطة فى القيادة فهمى الجماعة نفسها، بمعنى أن تفاعل القائد مع جماعته يولد فيها الرغبة فى تبعيته، والسير معه طواعية فى الطريق الذى يقودهم فيه لما يجدونه فى القائد من تجسيد لآمالهم ومثلهم تعبير عن أمانيهم وحاجاتهم المختلفة.

القيادة إذاً تأثير متبادل بين القائد والجماعة وإن كانت درجة وطبيعة هذا التأثير مسألة نسبية، فبينما يكون تأثي القائد مختلفاً من فرد لآخر، نجد أن تأثير الأفراد على القائد يختلف أيضاً بدرجات متفاوته.

وتدل البحوث والدراسات العلمية التى أجريت فى هذا المجال على وجود اختلاف كبير بين الرياسة المفروضة على الجماعة وبين القيادة التى تقبلها الجماعة، وهناك فرق واضح بين شغل المنصب القيادى وبين ممارسة القيادة الفعلية، وهذا يعنى أن شغل الشخص للمنصب القيادى ليس فى ذاته العامل الهام فى ممارسته القيادة الحقة للجماعة، فقد تتركز القيادة فى شخص غيره فى منصب دون منصبه.

ومن الأمثلة فى هذا الصدد الدراسات التى أجريت بالجيش الأمريكى فقد تبين أن الافتقار إلى العلاقة القيادية الحقة بين الضباط والجنود فى الولايات المتحدة الأمريكية خلال الحرب العالمية الثانية قد أدى إلى مختلف أنواع مشاعر القلق والمشكلات بين الفريقين، مما استدعى القيام بدراسة علمية للموقف، وقد جاءت نتائج هذه الدراسة داعية إلى ضرورة الاهتمام بتنمية علاقات قيادية داخل وحدات الجيش، ذلك "لأنه فى المنظمات التسلطة Authoritarian مثل الجيش والشرطة حيث تمر السلطة والمسئولية فى سلسلة القيادة النابعة من أعلى إلى أسفل وحيث تتوافر قواعد وأوامر رسمية محددة مرعية وواجبة التنفيذ عند كل مستوى تصبح المؤهلات القيادية عوامل على أكبر درجة من الأهمية لنجاح أو فشل التنظيم"[1] .

ارتباط القيادة بموقف معين:

إن تأثير القائد فى الجماعة يرتبط دواماً بموقف معين يؤثر فيه القائد ويتأثر به ويتفاعل فيه مع الجماعة فيتفاهمون ويتجاوبون، ومن صميم الموقف وظروفه وزمانه والعوامل الخارجية المحيطة به وتعقيداته تمتحن القدرات القيادية وتنطلق طاقاتها

1 - S.A. stouffer and Others, the American Soldeir. Princeton: Princiton University Preess. Vol 1,1949).

لتأخذ بيد الجماعه نحو الهدف المنشود، ومن هنا كانت الحكمة القائلة، "إن الشدائد هى التى تصنع رؤساء الجمهورية العظام"[1].

نجاح القائد إذاً فى منظمة ما أو فى بلدة من البلدان أو حضارة من الحضارات ليس دليل نجاحه على إطلاقه فى أى بيئة تختبر فيها قدراته القيادية ذلك أن القائد فى إطار منظمته يتصف إلى جانب مايتمتع به من صفات وخبرات وأنماط سلوك اكتسبها بأنه يمثل آمال الجماعة وفيه تتركز أمانيهم وثقتهم ويرونه مثلاً يحتذى فليس نقيب المحامين الناجح مثلاً بالضرورة أصلح نقيب لمهنة أخرى، ونجاح رئيس معين فى قيادة مجتمعة لا يعنى نجاحه على إطلاقه فى أى مجتمع بديل.

كذلك تختلف نظرة المنظمات والمجتمعات إلى القيادة، فالملاحظ مثلا أنه برغم الاتفاق فى القيم واللغة والمذاهب السياسية فى كل من انجلترا وأمريكا فإن إتجاهات كل من الدولتين بصدد القيادة تختلف، ففى انجلترا يستمتع رجال الدين ورجال السياسة والعسكريون بمكانة مرموقة بينما فى أمريكا يستمتع رجال الأعمال والأطباء والعلماء بمثل هذه المكانة، كذلك فإن فلسفة غاندى فى الكفاح السلمى التى قاد بها المجتمع الهندى لم تكن مفهومة أو مقبولة فى المجتمعات التى تؤمن بأن القيادة يجب أن تصف بالقوة والعنف، ومن الأمثلة فى هذا الصدد أن أحد المحافظين الذين ضربوا مثلاً طيباً التى يتحلى بها والاستعداد الشخصى، والمهارات والخبرات التى لدية تؤهله لأداء دوره كمحافظ على خير وجه وتساعده على التأثير فى سلوك العاملين معه وفى أهل إقليمه.

وهذه النظرة إلى القيادة-من حيث ارتباط بموقف معين، تخرجها من مفهومها التقليدى القائل بأن القادة يتمتعون بعدد من الصفات والمميزات التى يمكن أن تكنن سارية المفعول بصفة عامة.

القائد والجماعة:

يجمع أساتذة علم النفس الاجتماعى بصفة عامة على أنه لا توجد صفات قيادية محددة، وعلى أن القيادة تعنى دوراً معيناً من الناس والمشكلات والظروف وما إليها لذلك ينظر إلى القيادة على أنها صفة تسبغ على القائد بمعرفة من يقودهم.

1 - H.Simon and others: Public Administration, op.cit.,p.104.

ولهذا فالقائد المنتخب عادة ما يشترك مع من يقودهم فى عدد أكبر من الصفات وخاصة ما تعلق منها باهتمامات كل من القائد وتاعبيه وأصلهم الاجتماعى، وحيث يكون القائد معيناً يصبح موقفه دقيقاً، فهو مطالب-على الأقل من الناحية الأدبية-بأن يخدم أغراض من عينه، وهو فى الوقت نفسه يكون غير قادر على أن يقود جماعته مالم تشعر الجماعة بأنه يخدم أغراضاه، ومن ثم يكون القائد مطالباً بتحقيق توازن تام بين هذين الاتجاهين- وقد دلت التجارب التى أجريت فى هذا الصدد على أن القائد الذى يعني للجماعة لا يستطيع ممارسة دوره القيادى قبل انضمامه إليها، وهذا يؤكد أنه وإن كان القائد أقوى من أى فرد واحد فى المنظمة إلا أنه أضعف من الجماعة كوحدة متكاملة.

وهذه الحقائق تقربنا من فهم العملية القيادية، فمن الواضح أنه لكى يتم الانتماء لعضوية جماعة تكونت قبل دخول القائد فيها، يلزم أن يقبل القائد أساليب الجماعة.

وبعبارة أخرى تكون العلاقة بين القائد وتابعية ذات تأثير متبادل فى محاولة لحمل القائد على قبول الجماعة قبل أن يقبله تابعوه،ومن ثم فإن القائد الذى يبقى قصياً عن الجماعة يتيح الفرصة لفقد مكانته ووظيفته،سواء أكان البعد بينهما بعداً فى المفاهيم أم بعداً جغرافيا.

وقد قام كلم من رونالد ليتRonald Lippitt ورالف هوايت Ralph White بدراسة عملية اهتمت بأساليب القيادة، فقد حاولا عزل بعض الأساليب القيادية المؤثر فى حركية الجماعة عن غيرها من الأساليب الأخرى ودراسة العلاقة بنيهما وبين سلوك الجماعة، وكان الهدف الأساسى للدراسة هو الوقوف على أثر ثلاثة أساليب مختلفة من القيادة على سلوك الفرد والجماعة، وأثر تغيير هذه الأساليب فى نطاق الجماعة وسميت الأساليب الثلاثة المختلفة بالقيادة الديمقراطية "Democratic"، والقيادة التسلطية Authoritarian ، والقيادة غير الموجهة Lassez Faire.

وقد اختيرت عينة من أربع جماعات لإجراء هذه الدراسة عليها، وتعاقبت هذه الأساليب المختلفة من القيادة على كل جماعة لمدة 7 أسابيع، وقد تطلب كل أسلوب من هذه الأساليب اتجاهات معينة وسلوكاً خاصاً من القائد على النحو الآتى:

دور القيادة الديمقراطية:

فى هذا النوع تكون القرارات التى تتخذ نابعة من الجماعة كحصيلة للمناقشة والتفكير الجماعى، وعلى القائد أن يدير المناقشة ويجمعها حول الموضوع على أن يبقى كل فرد حر فى التعبير عن رأيه ، وقد ترك لكل فرد حرية العمل مع من يختار كما ترك للجماعة أمر توزيع المسئوليات بين أعضائها، وحينما كان يعن للقائد تقديم مشورته الفنية فهو يفعل ذلك من طريق اقتراح عدد من البدائل تختار الجماعة من بينها، وكان القائد يحاول أن يكون روحه فى العمل مثل أى فرد فى الجماعة، وكان الثناء أو النقد يبنى دائماً على أسس موضوعية.

دور القيادة التسلطية:

كان على القائد فى هذا النوع من القيادة أن يحدد كل أوجه النشاط والإجراءات التى تتبع دون استشارة الجماعة، وكانت أساليب العمل وخطوات إنجازه تبلغ للعاملين خطوة بخطوة بحيث يبقون دائماً فى جهل من المستقبل وكان القائد يأخذ على عاتقه توزيع العمل وتعيين من يقومون به، وكان الثناء أو النقد لأعضاء الجماعة يردد بطريقة آمرة كما لو كان متروكاً لاتجاهات ونزوات القائد، كذلك كان القائد منعزلا عن المشاركة الجماعية مع باقى الأفراد إلا إذا اضطرته الظروف لشرح موضوع معين.

دور القيادة غير الموجهة:

فى هذا النوع من القيادة كان المطلوب من القائد أن يقوم بدور سلبى تاركاً الجماعة حرة تماماً فيما يتعلق باتخاذ القرارات، وأوجه النشاط، والاجراءات التى تنبعها وكان القائد مسئولاً فقط عن تقديم المعلومات الضرورية والإمداد بالمواد المطلوبة للعمل، أما فيما عدا ذلك فلم يكن مطالباً بتقديم أى مقترحات أو تقويم أى عمل يقوم به الأفراد.

وتتلخص النتائج التى أمكن الحصول عليها فى أن أعضاء الجماعة، قد أظهروا أقل مظاهر عدم الارتياح تحت القيادة الديمقراطية ، بينما كانت مشاعر التمرد واضحة فى حالة القيادة والتسلطية، كما كانت حاجة الجماعة الى اهتمام القائد واضحة أيضا فى النوع الأخير.

وكان واضحاً أنه فى نطاق القيادة التسلطية والقيادة غير الموجهة تبدو شتى المشاعر العدائية ومظاهر القلق بينما أدت القيادة الديمقراطية إلى تنمية روح التعاون بين أفراد والجماعة واعتمادهم على بعضهم البعض بدلا من اعتمادهم على القائد[1].

وتوجد حقيقتان هنا لا بد من أخذهما فى الاعتبار:

الحقيقة الأولى: أن القيادة الديمقراطية لا تعنى إرتداء الملابس الشعبية أو ركوب الترام أو تناول الشطائر فى مقر العمل، أو الظهور بمظهر الشخص العادى البسيط، فالقيادة الديموقراطية فى مفهوم العلاقات الانسانية تعنى طريقة معينة من السلوك القيادى الذى يشعر الجماعة بأهميتها وبمشاركتها فى تحديد أهداف العمل ووسائل إنجازه، وهى تتطلب تنسيق الجهود بهدف إخراج أفضل القوى الإنسانية الكامنة فى العاملين، وتعبئة نشاطهم بطريقة صحية وإنسانية.

والحقيقة الثانية: مؤداها أنه مع التسليم بتفوق القيادة الديموقراطية كنمط مثالى، فإنه لا يمكن القول بأن هذا النوع يجب أن يقبل بصفة كأفضل نمط قيادى فى جميع الحالات، فإن نمط القيادة المثالى هو الذى يتفق مع توقعات وأمانى وخبرات مجموعة معينة ومع أهدافها، وهو المتصف بالمرونة التى تساعد على تطويع الأسلوب القيادى ليلائم متطلبات زمن وموقف معين.

وليس أدل على قولنا هذا من الحركة القوية من جانب الدوافع الإنسانية والقومية المعارضة، عن حق، للتفرقة العنصرية فى أصلها وفى مدلولاتها وظواهراها ولو أن الأمر ترك للمنهاج الديموقراطى وحده لكان الكسب لدعاة التفرقة العنصرية على دعاة الحق الإنسانى.

فالقيادة الادارية تعمل فى اتجاه التغيير الاجتماعى، تنشده ليس لذاته وانما لضرورته، وحتمية هذه الضرورة هى التى تميله وان تعارضت مع القيم السائده، وهذا

1 - Lippitt and R.K White:" An Experimental Study of Leadership and Group Life" In T.M Newcomb,E.L. Hartley and others, Eds. Readings in social Psychology, (New York: Holt and Company Inc.,1947),pp.315-330.

يدعونا إلى القول بأن القيادة الادارية لا يمكن أن تكون على وجه الاطلاق وفى كل الظروف قيادة ديمقوقراطية محضة، بل عليها أن تلبس لكل موقف ثوبه[1] .

إن اعتماد القائد الإدارى على المشـورة أمـر جـوهرى وضرورى، ولا يمكـن أن يتصـور اتصـاف العقل البشرى المفرد بالإحاطة بكل الأمور، أو تعمقه فيها بدرجة متساوية، فإن كان الأمر كـذلك فإن هذه الإحاطة تكون بدرجة من السطحية خطيرة.

لذلك تمثل الوظائف الاستشارية تنظيماً أساسياً فى حياة القائد الإدارى تبحث وتحلـل وتـربط وتفارن، ثم تعرض وجهان النظر المختلفة بأمانة، وتترك الحلول البديلة أمـام القائـد، ولـيس أدق تصويراً لذلك من القول الكريم "وشاورهم فى الأمر ، فإذا عزمت فتوكل على اللـه."

[1] - على بدران:" المنظمة وقيادتها الإدارية"، (القاهرة: مؤتمر التنمية الادارية الأول، معهد الإدارة العامة/المعهد القومى للإدارة العليا، وثيقة 4،1963/6)، ص10.

مقومات القيادة

القيادة فى مجال الإدارة العامة محـددودة بـبعض الاعتبـارات التـى لا تتـوفر فى مجـال إدارة الأعمال، والتى قد تحد من فاعلية القيادة أو تحول بين القائد وبـين ممارسـة حريـة الـتصرف فى إدارة منظمته من ذلك أن الإدارة العامة محدودة بالتشريعات المختلفة ولـيس فى مجـال اختيـار القائد مخالفة هذه التشريعات وليس فى إمكانة تعديلها بإجراء فورى أو بسهولة.

كما أن العملية الإدارية كلها مرتبطة بمدى توافر الاعتمادات المالية ومدى السلطة المخولة فى إنفاقها، والملاحظ أن القائد فى مجال العمل الإدارى الحكومى ليس له الكلمـة الأولى والأخـيرة فى هذا الصدد، كما أن تصرفه فى الاعتمادات المالية إنما هو تصرف فى أموال عامـة، وطريقـة ومـدى الإطار عادة ما ترتب نوعا من المساءلة والمسئولية، هذا إلى جانـب أن أجهـزة الرقابـة المختلفـة من حقها أن تتدخل فى عمل المنظمات الحكومية للتأكـد مـن تنفيـذ القـوانين واللـوائح وسـلامة التصرفات وكفاية الإدارة.

وهذه الاعتبارات فى ذاتها قد تكون عوامل معرقلة للعملية الإدارية، ولكنها عـلى مـا يبـدو لا تحـول دون فاعليـة القيـادة، دليلنـا فى ذلـك أنـه فى المـنظمات الحكوميـة المختلفـة فى أغراضـها والمتشابهة فيما يحكمها من تشريعات وفـيما يفـرض عليهـا مـن أنـواع الرقابـة تتبـاين الـنماذج القيادية تبايناً ملموساً.

كذلك تنبئنا المشاهدات والتجارب أنه فى المنظمة الواحدة تختلف ديناميكية العملية الإدارية ومدى فاعليتها وكفايتها بتعاقب القادة عليها، مع بقاء العوامل الأخرى المؤثرة فى المنظمـة عـلى ماهى عليه، بمعنى أنه على الرغم من بقاء القوانين واللـوائح والتنظـيم والأشـخاص والإمكانيـات المتاحة على ماهى عليه، فإن فرص منظمات أو إخفاق المنظمة ترتبط بنوع ونمـط القيـادة التـى تتاح لها، من هنا رأينا منظمات تنهض بعد تعثر، وتزدهر بعد ذبـول، وتتحـرك بعـد جمـود عـلى أيدى قادة جدد يتحلون بصـفات معينـة ويسـتأثرون بميـزات ومقومـات هامـة نـود أن نخصـها بالحديث هنا.

إن خلاصة الدراسات والبحوث العلمية قد أثبتت أن القادة فى أنواع مختلفـة مـن المنظمات -من بينها مـنظمات غـير مشروعـة-يسـتأثرون بـبعض الصـفات الشخصـية الهامة التى لها أثرها فى نجاحهم، فى مقدمة هذه الصفات الذكاء والمبـادأة والطمـوح

والثقة بالنفس، وحسم الأمور، والحماسة، والروح العالية المتجددة، وقـوة الإقنـاع، ونظـراً لتعـدد هذه الصفات ولاختلاف دور القادة من منظمة لأخرى، ولا خـتلاف دور القائـد فى مركـز قيـادى معين عنه فى مركز آخر، فلا يمكـن منطقيـاص أ، نضـع قائمـة بـالميزات والصـفات التـى يجـب أن تتوافر فى جميع القادة فى كل زمان ومكان وموقف، كما لا يمكن أيضاً اختيار القادة عـلى أسـاس توافر كل هذه الصفات التى يتعذر حصرها والتى يندر أن تجتمع كلها فى شـخص واحـد بدرجـة عالية.

وإلى جانب هذه الصفات الشخصية، يتميز القادة بعدد من المهارات المكتسبة التـى ينصـب أثرها على عمل القائد وأدائه، وهذه يمكن تقسيمها إلى ثلاث مهارات أساسية وهـى: [1]

أ- المهارات الفنية.

ب- المهارة الإنسانية.

جـ- المهارة الفكرية أو السياسية.

ومن الملاحظ أن هذه المهارات الثلاث يمكن تنمتها من طريق التعليم والتدريب المستمر.

فالمهارة الفنية تتطلب المعرفة المتخصصة فى فرع من فروع العلم والقدرة على وهذا التحليل فى حدود التخصص وسهولة استخدام الأدوات المتاحة فى هذا التخصص وهذا النوع من المهـارات مألوف لغالبية الناس لأنه أكثر تحدداً من المهارات الأخرى وهو المطلوب أساسـاً مـن عـدد كبـير من العاملين، وتبعاً لذلك فإن برامج التدريب المهنى والتدريب الداخلى تركز أساسـاً عـلى تنميـة هذه المهارة، بل وهى التى تعطى عادة الأهمية الكبرى فى أغلب برامج التدريب.

والمهارة الإنسانية أو السلوكية نعنى بها القدرة على التعامل مع الأفـراد والجماعـات بعكـس المهارة الفنية التى تعكس القدرة على التعامل مع الأشياء.

والمهـارة الإنسـانية تسـتلزم الفهـم المتبـادل بـين القائـد والأفـراد والجماعـات وفهـم ميـول واتجاهـات الـنفس والآخـرين، وهـى أكـثر المهـارات اسـتعمالاً لأنهـا ليسـت لازمـة عنـد إصـدار

1- زكى العدوى"ندوة المهارات القيادية" ، الدكتور على عجـوب، الـدكتور عـلى بـدران، الـدكتور زكى العـدوى ،(القاهرة: معهد الإدارة العامة، برنامج القادة الإداريين- الدورة الأولى 11-20 ديسمبر 1965)، ص 20.

قرارا معين فى وقت معين فقط وإنما خلال عمليات الاتصال المستمرة، وهى جزء أساسى من سلوك القائد الإدارى بالمنظمة، وليس المقصود بالمهارات الإنسانية أن يصبح القائد الإدارى عالم نفس، وإنما أن تكون لديه القدرة على فهم أنماط السلوك الأساسية للإنسان حتى يستطيع أن يتعامل مع من يرأسهم، فالقدرة على سياسة الأفراد هى قلب القيادة.

أما المهارة الفكرية أو السياسية، فعنى بها القدرة على وضوح الرؤية السياسية لدى القادة بالحكومة وأجهزتها المختلفة، والنظر إلى المنظمة كجزء متكامل من المجتمع الكبير الذى نعيش فيه، وهى مهارة تبصر الصالح العام والأهداف العامة للدولة والارتباط بالنظام العام، وبما يتطلبه من ربط بين أهداف المنظمة وسياستها وبين أهداف وسياسة النظام القائم، والتوفيق بين الاتجاهات والضغوط المختلفة الموجودة بالمجتمع وبين عمل المنظمة.

والجدير بالذكر أن هذه المهارات الثلاث -الفنية والإنسانية والفكرية-تختلف أهميتها النسبية باختلاف الظروف، وباختلاف المنظمات، باختلاف المستويات، ففى ظروف الثورات أو التغيير الراديكالى قد تبدو أهمية المهارات السياسية واضحة نسبياً بينما تزداد أهمية المهارات الفنية خلال مرحلة التنمية وخاصة فى مجالاتها التكنولوجية.

الصلاحية للقيادة

ما هى العوامل التى تكون صلاحية القائد الإدارى لقيادة المنظمة؟

وهل هذه العوامل محددة؟ وهل هى ثابتة؟ وهل هى مرتبة فى أولويات بحسب أهميتها؟

ليس من شك فى أن القائد الإدارى هو خالق عمله، وهو صانعة، ومن ثم فهو منفذ سياسة وهو أيضاً راسم سياسة، وهو منفذ للخطط وهو أيضاً مخطط وهو محقق للأهداف وهو أيضاً واضع لها، وكل هذه الاعتبارات تجعل تحديد عوامل صلاحية القائد الإدارى مهمة شاقة، فليس المهم فقط ما يجب أن يعمله القائد، ولكن الأهم هو ما يجب أن يكون عليه القائد.

إن ممارسة القيادة تتطلب فى المقام الأول القدرة على التفاهم، والقائد الحقيقى هو الذى يمكنه أن يتفهم الغرض أو الهدف، وأن يتفهمه بعمق وبصيرة نافذة تجعله قادراً على رؤية النهاية من البداية، ومثل هذه المعرفة ضرورة أساسية للقادة فى كل مجال وفى كل مستوى، إذ يحتاجها قائد الجماعة العاملة فى حفر الطريق مثلما يحتاجها القائد الذى يشرف على نشاط جماعى يقوم به عدد من الأفراد المتصفين بالذكاء الخارق، ففى كلتا الحالتين يتطلب الموقف قائداً باستطاعته التنسيق بين مجهود جميع العاملين ونشاطهم وتوجيهه متكاملاً صوب الهدف.

ونقدم هنا عرضاً لبعض الاعتبارات الصلاحية للقيادة التى نراها -فى تقديرنا-على جانب كبير من الأهمية بالنسبة لظروف مجتمعنا فى مرحلته الراهنة نحو آفاق جديدة.

1-تبصير الأهداف العامة للدولة:

إن الصلاحية للقيادة فى العمل الحكومى مرتبطة تماماً بمدى وضوح الرؤية لدى القائد فيما يتعلق بالأهداف العامة للدولة، ومدى قدرته على الارتباط بها والعمل الدائب لخدمتها، فالقيادة فى المنظمات الحكومية تتوخى تنفيذ السياسة العامة للدولة التى تعبر بدورها عن الإدارة العامة للشعب، والقيادة فى المجتمع الاشتراكى محكومة بالفلسفة التى يعتنقها المجتمع، وهذا ارتباط عمل القائد بأهداف المجتمع العامة.

وهذه النظرة إلى القيادة تعنى أن جزءا هاما من عمل القائد الادارى هو فى واقعة عمل سياسى، وهذه حقيقة، فالمديرون والقادة التنفيذيون تمتزج لديهم العملية السياسية بالعملية الإدارية، ولا يمكن تصور حدود فاصلة بين نشاطهم ف الاتجاهين و خاصة فى مرحلة الانطلاق التى يعبرها مجتمعنا المعاصر، حيث يتلاقى العملياتن السياسية والإدارية فى وثام وتناسق، وحيث أصبحت الخطة القومية تعبر عن أكبر عمل سياسى تقوم به الأجهزة التنفيذية لتحقيق الأهداف العامة للدولة.

ومسئولية القائد الساسية تفرض عليه أن ير الصالح العام فى عشرات ومئات القرارات التى يتخذها خلال مباشرة عمله، ولا يوجد تعريف عام متفق عليه لما يمكن أن نسميه الصالح العام، كذلك يتعذر تحديد مفهوم موحد له ينطبق فى كل الحالات، وإنما يتحدد الصالح العام بواسطة شخص بالذات فى موقف وظروف معينة.

وعلى هذا الأساس فالصالح العام بالنسبة لإجراء معين يمكن فقط تحديده بوساطة المسئول عن هذا الإجراء فى هذا الموقف بالذات، ومن هنا كان الاختلاف بين الفرد والفرد، وبين الجماعة والجماعة فيما يمكن أن يطلق عليه الصالح العام، هذا الاختلاف فى صوره البسيطة وجهات نظر أو جدل، وعليه فى صوره المعقدة نسميه سياسة، وفى صورة الحاد المتطرفة نسميه ثورة.

على أنه مما يسهل مهمة القائد فى هذا الصدد ارتباطه بسياسة عامة تحدد إطارها ووضحت معالمها، ومن ثم يصبح بطريقة إلى الصالح العام فى ضوء هذه السياسة محدداً، ومحك الاختيار الذى يتعرض له هو دوره فى المواءمة بين الصالح العام ومصالح الأفراد العاملين بالمنظمة.

والقائد الكفء يجد دائماً للملاءمة يستطيع عندها أن يوفق بين المصلحة العامة وبين المصالح الخاصة لمجموع العاملين، ولا يبتعد كثيراً عن هذه النقطة بحيث لا يشعر الأفراد بالتفريط فى مصالحهم أو بالغبن والتعسف، وبحيث لاتضار المصلحة العامة فى سبيل الحرص على إرضاء الأفراد.

وارتباط القيادة بالسياسة العامة يحتم النظرة العامة للأمور، واختبارها من جميع الزوايا وحسبا ضغوط الداخلية والخارجية، والآثار البعيدة للنتائج المترتبة على القرارات التى نتخذها، وهذا يحتم بالضرورة النظر إلى أهداف العمل مرتبطة ومتكاملة مع الأهداف العامة، وهذه الناحية الهامة فى عمل القائد هى التى تؤدى إلى أنواع من الصراع بين القادة وبين من حولهم من المستشارين والفنين والمتخصصين.

فهؤلاء ينظرون إلى الأمور من زوايا تخصصهم الضيقة فيهتمون بجوانبها العلمية والفنية المحضة، ويقصر نظرهم عن النواحى السياسية فى العملية الإدارية، لذلك يفضل أن يتركز عملهم فى البحث والدراسة وتقديم الخبرة والاستشارة، ويترك للقادة الإدرايين حرية استعمال هذه الخبرة أو الإستشارة.

إن مسئوليات القائد السياسية تجعله فى سعى دائم لعمل مواءمة ضرورية بين الأهداف وبين مايمكن تحقيقه، بين ما يجب عمله وبين عمله وبين ما يعمل فعلا، بين احتياجات المنظمة وبين مواردها، بين رغبات الأفراد وبين مطالب العمل وبين السياسة العامة وبين خطة التنفيذ.

2-الإيمان بالهدف:

الإيمـان بالعمـل، ويجـدوى مـا نعمـل فى مقدمـة المقومـات الميادية‌ن والإيمـان باعـث عـلى الحماسة، والحماسة فى حد ذاتها معدية، ومن ثم فالقائد المؤمن يبعـث الحماسـة مـن حولـه فى دائرة يتسع مداها باستمرار، تماماً مثلما تنتشر الدوائر فى بحيرة يلقى فيها بحجر، إن بث اليقـين بجدوى ما نفعل يجدد من عزيمتنا ويساعدنا على مواجهة كل التحديات وهـو عامـل حيـوى فى تجدد الـروح المعنويـة وبقائهـا فى قمتهـا، وعـون فعـال فى منازلـة المشـكلات وخـوض التجـارب والإصرار على تحقيق الأهداف.

والقائد المؤمن يؤثر فيمن حوله، لأنه يكون قادر على الاقناع، وقادراً على ضرب المثل الأعـلى، وقادراً عن تقديم جميع التضحيات، والإيمان يولد طاقة كبيرة وعزيمة متجـددة، ويجعلنـا نكـرس حياتنا لما نعمل، ولما كان عمل القائد يتصل أساسا بالخلق والابتكار، وهو الذى يصنع هذا العمل ولا يفرض عليه، فإن مدى ما يأتيه فى هذا الصـدد يتوقـف عـلى مـدى ايمانـه ومـدى اسـتعداده للبدل.

ومسئوليتة هنا تمتد إلى تحديد الأهداف وتوضـيحها و متابعتهـا وتطويرهـا، وإلى نقـل هـذه الأهداف لجميع العاملين فى كل المستويات ليتيقنوا إليها ويتخذوها أهدافاً لهـم جميعـاً، ويقـدر إيمان القائد بالهدف وبالعـاملين معـه يكـون سـعية للمواءمـة بـين أهـداف المنظمـة وأهـدافهم الشخصية، فى سبيل تهيئة عمل صحية ومنـاخ مناسـب لنجـاح الإدارة ونموهـا، وضـمان اسـتقرار المنظمة فى أن تخدم الأغراض التى من أجلها أنشئت وتقدم لكل غرض منها كل طاقاتها وولائها.

3-القيادة للأمام:

فى مقدمتها مهام القائد الأساسية التحرك بنمظمته للأمام، وهـذا الـدور فى عمـل القائـد هـو دعوة لهجر الاستقرار والدعة، والعمل الدائب للتطـوير والخلـق والابتكـار والإبـداع وجعـل يـوم المنظمة أفضل من أمسها وغدها أفضل من يومها، إن مهمة القائد ليسـت الحفـاظ عـلى الـتراث القديم وإنما الثورة عليه، وليسـت الإيمـان بمبـدأ المصير المحتـوم وإنمـا حريـة الاختيـار وإمكـان تشكيل المستقبل والحياة وفق إرادة الإنسان، والواقع أن لو ركـن كـل قائـد إلى الاسـتنكار ورضى بالوضع القائم فى عمله لبقيت الوزارات والمؤسسات والمصالح والإدارات عـلى مـاهى عليـه دون أى تطوير.

إن دفع المنظمة إلى الأمام ليس أمراً سهلاً على الإطلاق، فالذين درسوا المنظمات الكبيرة، والذين لديهم خبرة بها، ويعلمون تأكيداً أنها لا تتكون فقط من الأشخاص العاملين بها، وإنما تتكون أيضاً من شئ غير مرئى، هو التفاعل الحادث بين هؤلاء الأشخاص، ونحن نعلم أيضاً أن كل فرد فى عمل يعطى عمله قدراً من وقته وجهده وولائه، هذا القدر يتوقف على مدى الحوافز والمرغبات والمكآفات التى تقدمها المنظمة فى مقابل ذلك، هذان الاعتباران قد حملا بعض المهتمين بالدراسات الإدارية على القول بأن المهمة الأساسية للمنظمة هى حمل أعضائها على التعاون معها.[1]

وقد يجد القائد أن مهمة كسب التعاون ليست بالأمر الهين، وخاصة إذا ما تطلب هذا التعاون من قبل الأفراد تغيير الاتجاهات والقيم وأنماط السلوك المتوارثة والمكتسبة والتى تتدخل فى حياة المنظمة بآثار سلبية أو مرضية، وواجب القائد هنا أن يصبح معلماً كبيراً ليحول بين الاتجاهات والقيم المحافظة وبين التأثير على المنظمة، هذه الاتجاهات والقيم مثل التواكل والرضا بالقضاء والقدر والتمسك بالروتين القديم، وعدم تقدير أهمية الوقت أوالكفاية يمكن أن تجر المنظمة إلى الذبول والتجمد والشلل.

على أن هناك من يرى أن الحصول على التعاون ليس أشق مهام القائد فالناس يميلون عادة لاتباع أنماط السلوك التى تحدد لهم، ومن ثم يكون تحقيق تعاونهم أمراً سهلاً، لهذا يرى هؤلاء أن مهمة القائد هى عكس ذلك تماما.

وأن جوهرها توفير درجة مناسبة من التوتر المرغوب فيه بالمنظمة، ونوع الاحتكاك الفكرى المثمر بين الأعضاء بحيث نحصل على وجهات النظر المختلفة والآراء التقدمية والأفكار المتطورة والمناقشة المفيدة والنقد البناء [2]، ومهمة القائد فى نظر هؤلاء متصل بتوفير بعض التوتر المرغوب فيه والدافع إلى تنافس الأفراد وغيرتهم وحماستهم، وتعبئة جهودهم واتجاهاتهم حول برنامج موحد للعمل.

بحيث يخرج كل منهم أفضل مافيه ويعمل فى دأب لتقدم الإدارة وتطورها ويرخج طاقاته الخلاقة المبدعة فيسخرها لعمله، وبحيث لا يؤدى هذا التوتر إلى مظاهر القلق والاضطراب والحبوط التى قد تصب البشر.

1 - Chester Barnard: The Fuction of the Executive,(Cambridge,mass: Harvard Uiversity Press,1960).

2 - Harlen Cleveland: A Philosoply for The Public Executive,Memo., p,8.

إن القائلين بأن المنظمات الحكومية يجب أن تعيش فى إطار الظروف الاجتماعية والحضارية التى توجد بها ليسوا على حق لأنهم بذلك ينادون بأن تبقى الأجهزة الحكومية مسيرة لا مخيرة، والالتزام بالحضارة له حدود معينة والا فانه يصبح مصدراً للاضمحلال الاجتماعى.

4-نفاذ البصيرة:

والقائد مطالب بالتطلع إلى المستقبل، ورؤية ما يمكن أن يكون عليه مستقبل المنظمة وعمل تقدير سليم للموقف، آخذ فى الاعتبار التطورات السياسية والاقتصادية وحركة التفاعلات الاجتماعية الحادثة بالمجتمع، وهذا يعنى الربط الدائم بين المنظمة وبين حقائق الحياة العامة المحيطة بها.

والواقع أن حياة معظم المنظمات تمر فى أربع مراحل أساسية:

1-تحديد الغرض أو الهدف من المنظمة.

2-الإعداد وبدء العمل، ومحاولة الوقوف على المشكلات والعقبات ورسم الخطط وتنمية المهارات.

3-استكمال أوجه النقص، وتوسيع نطاق العمل، وتنمية علاقاته الداخلية والخارجية.

4-العمل على بقاء إحساس المنظمة بالهدف حياً متجسداً، واندماج العاملين معاً من أجل تحقيقه، وتطوير هذا الهدف مسايرة لأى تغيير أساسى يستجد.

وفى هذه المرحلة الأخيرة نجد الصعاب التى تعترض القائد لا تتصل بنضوج العمل ولكن بقائه فى حالة حيوية، لذلك فهى أكثر المراحل حاجة لبصيرة القائد الناجح ولإلهامة وقدرته على التصور، بحيث لا تتملكه الرغبة فى التغيير لمجرد الثورة على القديم، وبحيث يكون قادراً دائماً على إقامة الحجة على أن التغيير ضرورة لا مجرد نزوة، وبحيث لا تطغى الوسائل على الهدف، أو تصبح المنظمة هدفاً فى حد ذاتها.

يروى أحد المسئولين عن قيادة إحدى الهيئات، أنه أختبر لرياستها عقب صدور قرار إنشائها الذى حدد أهداف المنظمة بوضوح وجلا، وكان يعاون هذا المسئول عدد من الموظفين عرف كل منهم اختصاصاته ومسئولياته وارتبط بالهدف وأحس بشعور الانتماء إليه وإلى المنظمة، وبمرور الزمن ثم تعيين أعداد أخرى من الموظفين فى هذه

الهيئة عن غير طلب أو حاجة إليهم حتى وصل العدد إلى أضعاف ما يتطلبه تحقيق الهدف.

ولم يمض وقت طويل حتى كان كل هؤلاء الموظفين مشغولين، لا بتحقيق أهداف الهيئة وإنما بأنفسهم وبأهدافهم الذاتية، فنشأت منهم أقسام للسكرتارية والإدارة والحسابات والميزانية والتحقيقات والشكاوى والاستعلامات.. و.. إلخ، وأصبح معظم عمل هذه الأقسام اليومى مسائل تهم الأفراد وتتصل بوظائفهم وسلوكهم الوظيفى، وهكذا حاجت الهيئة عن الهدف وأصبحت هدفاً فى ذاتها.

الدور الذى يؤديه القائد اذا ليس سهلا على إطلاقه، وخاصة فى النظم الديموقراطية لانه يتطلب اقناعا واغراء مسمرا للعاملين وفهما جيداً لهم واتصالا وثيقابهم لضمان استمرار قبولهم لقيادته، إلى جانب محاولة السيطرة على القوى الخارجية والداخلية التى تؤثر فى المنظمة، وفى بنائها ومستويات الأداء بها والقيم التى تحكمها.

على أن القائد برغم هذا لديه ميزات هامة تمكنه من ممارسة القيادة أهمها المكانة التى يستمتع بها، والكفاية والخبرة التى اكتسبها فى العمل، وقدرته على التحليل والمناقشة والإقناع، والتفوق فى الاتصالات وخاصة ما يمتد منها إلى مستويات السياسية.

5-تحمل المسئولية:

فى أى عمل هام نرى القادة الذين يحاولون تجنب المسئوليات الكبيرة يضعيون على أنفسهم فرصاً ذهبية للخوض فى التجارب العظيمة أو التعرض لها و بمعنى آخر نجد القادة الذى يحذرون التعرض للخطأ لا ينتجون، إن القيادة الحقة ليست العمل الذى يجنب المسئولية، ولكن الإقدام على الأعمال التى ترتبط بها أعظم المسئوليات، ومن هنا كان القائد رجلا يختلف عن الكثيرين من أفراد مهنته أو أقرانه فى مثله العليا ومعاييره وحدود طاقاته وقيمة التى يتمسك بها، وإن كان يتفق معهم فى خلقه وتكوينه.

وعلى هذا الأساس قد لا يكون أقدم الوكلاء فى إدارة، أو أقدم رؤساء الأقسام بها أصلحهم لأن يتولى منصباً قيادياً، ذلك أن هناك فارقاً كبيراً بين صلاحية الرئيس لتأدية عمل معين والإشراف على إنجازه بمهارة وبين كفايته للقيادة، وهناك من الأشخاص من يبرزون فى مناصب الرجل الثانى، ثم تخسرهم إداراتهم عندما تنقلهم إلى

مناصب القيادة لعجزهم عن أداء مهامها بكفاية وفارق كبير بـين شـغل المنصـب وبـين ممارسـة الدور الذى يتطلبه، فليس المطلوب من القائد مجـرد مبـاشرة العمـل وإنجـازه، وإنمـا الاسـتعداد الكامل للبت فى المشكلات واتخاذ القرارات وتحمـل مسـئولياتها لا دفعهـا إلى أعـلى أو أسـفل فى إلقاء تبعتها على الآخرين.

والذين عرفوا النجاح فى شتى دروب الحياة يعلمون يقينا أنه لا يـأتى لمجـرد حسـن الحـظ أو أدء ما ندرا به المسئولية.

وإنما يتطلب درجـة أبعـد مـن هـذا، غايتهـا أن نرقـى بفكرنـا إلى مسـتوى عـالى مـن تقـدير المسئولية يحملنا على أداء ما وراء مطالب الوظيفة، وما وراء مقتضيات درء المسئولية، والتفـوق فى هذا الصدد ضرورة اجتماعية وضروروة سياسية بالنسبة لأحوال مجتمعنا فى هـذه الفـترة مـن تاريخنا التى تفرض على كل من واجبات معينة فى البناء.

6-التصرف على مستواه:

كم تساوى الساعة من وقت القائد؟ وأهمية الوقت بالنسبة لعمله؟ وما هـى أفضـل السـبل لاستخدام وقته؟

إن الإجابة على هذه الأسئلة تهدف إلى إبراز أهمية ارتباط القائـد بمسـئوليات عـلى مسـتواه وعدم ضياع وقته وجهده فى أعمال يمكن أن يؤيها غـيره فالقائـد الـذى يشـغل نفسـه بـالنظر فى أمور أو مشكلات ليست على مستواه إنما هو فى الواقع يحد مـن قـدرات مرؤوسـيه وقـد يـؤدى هذا إلى تجميدهم، كما أنه يشغل نفسه بمسائل أو أمور يمكن أن يبت فيها من هـم دونـه دون أن يستفيد هو بوقته فى إنجاز ماهو صميم عمله.

وفى النهاية نجد القائد الذى يضع أنفه فى كل شئ يفقد قدرته على العمـل القيـادى، ويصـل بمكتبه إلى أن يصبح عنق زجاجة، وما يصاحب هذا مـن الأمـراض المكتبيـة مثـل تركيـز السـلطة وتعقد العمليـات، وتـأخر إنجـاز الأعـمال وتجميـد العمـل بالمسـتويات الأخـرى، وعـدم التفـرغ للسياسة العامة والتوجيه وبقاء الموظفين دون التعرض للتجارب والمواقـف التـى تنمـيهم وترفـع روحهم المعنوية.

وتصرف المدير على متسـواه يتطلـب منـه أن يـترك كـل مـادون مسـتواه للبـت فيـه بمعرفـة المسـتويات الأخـرى بالمنظمـة، وكـل مـا يسـتطيع أن يعملـه المسـاعدون فى المسـتويات التاليـة للقائد يجـب أن يوكـل إلـيهم، فالمسـتويات التنظيميـة تعنـى مسـتويات للسـلطة والمسـئولية،

ومستويات للبت فى المشكلات والإشراف والتوجيه وهذا يتطلب من القائد أن يكون مستعدا لتفويض السلطة، ومراقبة كيفية التصرف فيها بمعرفة من فوضت إليهم لتفويض السلطة، ومراقبة كيفية التصرف فيها بمعرفة من فوضت إليهم من طريق الوقوف على النتائج مع عدم الدخول فى التفاصيل والجزئيات ذلك لأن الرقابة الشديدة تؤدى بالموظفين إلى الرضوخ للرئيس لا التعاون المثمر الفعال معه، وفريق بين أن نمكن الموظف من العمل ونشعر بالثقة الكاملة فيه وبين التتبع المستمر له وإخضاعه الدائم لمشيئة فرد معين.

إن هذا الاتجاه فى القيادة يفرض القائد أن يكون مهتماً أشد الاهتمام باكتشاف المواهب الكامنة للعاملين وإتاحة الفرصة الكافية لإظهار هذه المواهب واستغلالها إلى جانب الاهتمام بتدريبهم ، والحرص على وضعهم دائماً فى الصورة من حيث الاتجاهات العامة التى تحكم عمل المنظمة، والظروف التى تستجد، والعوامل والاعتبارات المتصلة بنشاطهم، كما يتطلب منه الاهتمام بتكوين هيئة مكتبه وإعدادها على أفضل وجه فى كتابة التقارير والمذكرات المختصرة المفيدة التى يمكن أن توفر وقت القائد وتعفيه من المراجعة المسهمه للتقارير والدراسات المطلولة.

وهنا تبرز ناحية هامة فى عمل القائد؛ وهى مدى مسئوليته عن اعداد الرجل الثانى، هذا الدور يتطلب من القائد الإيمان بالمبدأ القائل بأن الأشخاص دائما يذهبون ولكن المنظمة باقية، ومهمته فى هذا الصدد ليست مقصورة على مجرد إعداد الشخص الذى يخلقه فى رياسة المنظمة وإنما إعداد هذا الشخص لكى يؤدى الدور القيادى الذى يتطلبه الموقف بكفاية وصلاحية.

وهنا يلزم التنبه إلى حقيقتين هامتين:

أ-أن أى وكيل ممتاز ليس بالضرورة أصلح العاملين للترقى للمنصب القيادى فليس امتياز الشخص فى أداء عمل معين هو وحده مبرر الصلاحية للقيادة.

ب-أن بعض الأشخاص يفضلون البقاء فى مناصب المساعدين أو الوكلاء عن أن يتعرضوا للمسئوليات القيادية، مثل هؤلاء الأشخاص الذين يصلحون لدور الرجل الثانى فقط تخسرهم منظماتهم إذا رقوا لمناصب قيادية، ذلك لأنهم لن يقابلوا

التزامات المنصب الجديد، فى حين تحرم إداراتهم من عملهم المفيد فى المناصب التى كانوا يشغلونها قبل الترقية.

وإعداد الرجل الثانى للصلاحية القيادية أحد المسئوليات القيادية الهامة وهو مظهر لاهتمام القائد بمستقبل المنظمة لا بشخصه، كما أن فيه ضماناً لاستمرار السياسة واستمرار اتجاهات التنفيذ إذ يصبح الرجل الثانى ملماً بظروف وأحوال العمل بما يجعله عوناً فعالاً للمدير، وبما يمكنه من تحمل أعباء العمل فى غيابه، ويجعله أهلا لتولى القيادة فى الوقت المناسب.

7-حسن التصرف عندما تسوء الأمور:

تتجلى الحاجة الملحة إلى القيادة الرشيدة عندما تسوء الأمور بفعل الكوارث أو الأزمات القاسية، والقيادة الحقة هى القيادة الواعية الملهمة تحت الظروف الاستثنائية ففى هذه الحالات تتعلق أنظار العاملين بالقائد وتتجه إليه مشاعرهم... كيف يكون رد فعله للأزمات والكوارث، وكيف يتصرف، وكيف يخرج بالمنظمة من المحنة مع أقل الخسائر وتضحيات مادية وبشرية.

إن مثل هذه المواقف هى الاختبار الحقيقى للقائد، والقائد الناجح هو الذى يستطيع أن يستغلها لزيادة أسهمه القيادية ولإعاده بناء قوى المنظمة الروحية والمعنوية، أما الذين تخذلهم قدراتهم وشجاعتهم فى المحن وعندما ماتضطرب الأمور حولهم، أو الذين يديرون ظهرهم للمواقف العصيبة ولمسئولياتهم فهم يساعدون على تفتيت الروح المعنوية والاضطراب وضياع اليقين.

وليس المطلوب نا هو مجرد عدم التخلى عن المنظمة فى الأزمات، أو بمجرد مجابهة الصعاب بشجاعة وجلد، إذ أنه من الضرورى أيضا البت فى المشل و حسم الأمور فى الوقت المناسب تحت الظروف الاستثنائية.

وتجنب ترك الأمور تترد بين مستويات التنظيم فى البحث عن حل حاسم هو من أهم العوامل التى تربط القائد بالتابعين، ويرتبط بهذا أيضاً قدرة القائد على ممارسة حسن الاختيار بين الأمور والحلول المتعددة، ففى مثل هذه الظروف تفرض بعض البدائل نفسها، والامتياز أفضل البدائل فى الوقت المناسب تحت الظروف الملحة القائمة فى مقدمة عناصر القيادة الهامة.

8-مراعاة الاعتبارات الانسانية:

ذكرنا فى فصل سابق أهمية الاعتبارات الإنسانية فى الإدارة، ومراعاة القائد للاعتبارات الإنسانية تعنى أن يأخذ فى اعتباره الدوافع المختلفة لدى الأفراد والمطالب الأساسية لهم فى الحياة.

جانب هام من المسئولية القيادية إذا يتصل بقدرة القائد على تفهم الاتجاهات والاحيتاجات والآمال المنبثقة من الآخرين، وهذا يفرض عليه المحاولة الدائبة لإرضاء الحاجات الإنسانية بالصورة التى تحقق تجميع قوى العاملين وإدارات الرجال لتحقيق أهداف أبعد من أهدافهم الشخصية وأبعد من زمانهم القريب.

وخلق الروح المعنوية بالمنظمة والمحافظة عليها فى حالة حيوية وازدهار يتوقف على الطريقة التى تساس بها المجموعة البشرية العاملة، وحينما تكون هذه الطريقة رشيدة واعية فإن الروح المعنوية التى تتولد تفوق وتتخطى القوى الذاتية للأفراد وللرغبات والبواعث الشخصية، ويصبح كل عامل قادرا على التضحية وسعيدا بها ان دعت ظروف العمل لبذل تضحيات، وبدون القيادة بهذا المفهوم لا تدوم حياة المنظمة صحية ولا تتألق حتى لفترة قصيرة.

وتؤكد هنا أن القيادة لا تلغى قوانين الطبيعة، كما أنها ليست عوضاً عن العناصر الأساسية للتعاون المثمر، ولكنها بالتأكيد الناتج الاجتماعى الهام أو حصيلة السلوك التى لا غنى عنها لتوفير معنى معنى مشترك للغرض المشترك والتى تخلف الحافز الذى يجعل الحوافز الأخرى فعالة ومؤثرة، والتى تلهم الرأى الشخصى ليحدث التناسق الضرورى للتعاون.

إن مراعاة النواحى الإنسانية فى الإدارة قد يحملنا على اتخاذ قرارات تبدو غير موضوعية، ولكنها القيادة التى تجعل الاعتبارات غير الموضوعية لمثل هذه القرارات هادفة ومتمشية مع ظروف المجتمع.

9-القيادة فى اتجاه الاصلاح الإدارى:

القيادة -فى رأينا-لا تعنى التسير اليومى للعمل الروتينى، وإنما تعنى الجهد الواعى-عن إدراك نام وعزيمة متجددة-للتطوير والإصلاح، وهذا المفهوم فى النظر إلى القيادة يؤكد أنه فى مقدمة مهام القائد الإدارى أن يكون قائداً للتطوير والإصلاح

بمنظمته، إن روح القائد تحدد بدرجة كبيرة روح العمل بالمنظمة وأى أمل فى التطوير والإصلاح يتوقف على ما يشعه القائد من فكر وما يوفره من إمكانيات وما يتحلى به من جلد ومثابرة وإصرار على تحقيق أهداف الإصلاح والتطوير.

وطريق التطوير والإصلاح شاق عادة، وخاصة حينما نفتقر إلى الإمكانيات الضرورية وهو شاق أيضاً لأنه يفرض التزامات ضخمة على القائد حتى لا يخفق فتنهار الثقة فيه والقائد الذى يختار هذا الطريق يعلم أنه قد يمر فى تجارب بين النجاح والاخفاق تتطلب منه الفكر والتأمل المستمر الذى لا ينتهى بانتهاء يوم العمل.

ومن المهام التى يواجهها القائد فى طريق التطوير والإصلاح ما يتصل بالتخطيط وإعادة التنظيم والتنسيق والتوجيه وشئون العاملين والاعتمادات المالية وكلها تتطلب الفكر الواعى المستنير فى اتخاذ القرارات المتصلة بهذه النواحى والمهارة الفائقة فى عملية الاتصالات التى من طيريقها يذلل العقبات ويقنع الآخرين وبتأكيد القرارات.

والحلول التى يراها القائد لإحداث التطوير والإصلاح يجب أن تنبع من داخل المنظمة لكى تكون واقعية ومعبرة عن احتياجاتها ولكى تتلاءم مع مطالب العمل والتزامات تحقيق الأهداف، والإصلاح يعنى تغييرا أصيلا فى العمل وفى التنظيم وفى الأشخاص وفى فكر الناس عن كل هذه الأمور، وفى إطار هذا المفهوم لا ينظر إلى الإصلاح على أنه مجرد تعديل بسيط أو مواءمة سطحية أو استعمال مسكنات لموقف معين، وإنما هو تحول كامل فى الخطط وتغيير جوهرى فى الروح والفكر وأنماط السلوك فى التنظيم، وعمل العنصر البشرى، وهذا يجعل عملية الاصلاح مقصودة وهادفة.

وتغيير القادة وقدوم قادة جدد أكثر حماسة وأكثر فاعلية وأكثير كفاية يعد مدخلاً طبيعياً لعملية الإصلاح التطوير الإدارى، وذلك إدراك منا لأثر قيادة المنظمة فى حياتها اليومية وفى حيويتها وإنتاجها وتطورها، ففى مجتمعنا يرتبط نجاح المنظمات أو فشلها إلى حد كبير بمعدن القيادة التى تتاح لها، ذلك أن المنظمات عندنا لم تتطور بعد لتصبح لها شخصيتها المستقلة عن شخصية القادئ بحيث تثبت وجودها كتنظيم "instiution" قادر على العمل، وبحيث يضع المواطن ثقته فى المنظمة وفى قدرتها على العمل المنسق فلا يلجأ دائماً إلى أشخاص بعينهم لقضاء حاجاته أو لحل المشكلات.

على أن تغيير القادةن بجانب أثره فى حياة المنظمة الوظيفية، له آثار بعيدة المدى فى حياتها الإنسانية باعتبارها خلية بشرية تحوى مختلف المشاعر والأهواء والاتجاهات والصراعات، فمن المتفق عليه أن مشاعر الانتماء للمنظمة عامل أساسى لتحقيق توازنها[1].

وجانب المشاعر الإنتماء التى يحسها العاملون فى جهاز أو إدارة يتعلق بالقائد أو المدير، وهذا يحملنا على التساؤل عما إذا كان لتغيير القادة فى المنظمات آثار معينة فى حياتها واستقرارها وتوازنها، وماهى النتائج والآثار والمشكلات التى قد يثيرها فى التغيير فى وجه المدير الجديد؟

المنظمة فى حياتها العادية تلتف حول قائدها، تؤمن بمثله وبقدراته وبقيادته، وتسير معه فى الاتجاه المنشود لتحقيق الأهداف، وحياة القائد فى المنظمة وسلوكه وتصرفاته تنمى اتجاهات معنية لدى العاملين وتنتج حصيلة من العلاقات والصلات، وأنواعاً من الولاء ومشاعر الإنتماء.

كذلك يتحدد الأشخاص الذين يمكن الاعتماد عليهم، والاتصال لديهم والوثوق فيهم، لفهمهم لروح القائد وطريقته فى معالجة الأمور وكيفية البت فيها وإتخاذ القرارات المختلفة، وتتاح الفرصة للمستشارين والرؤساء للتيقن من اتجاهات القائد والسياسة التى ينهجها فى العمل، وطريقة عرض الأمور ومناقشتها والتصرف فيها.

وإلى جانب ما تقدم، فالقائد الذى نما بين أفراد المنظمة يتفوق فى إلمامه بالخبرة وإحاطته بنواحى العمل، وعلاقاته الداخلية والخارجية، ومعرفته لكل العاملين إلى جانب شعوره بأنه صاحب حق مكتسب فى المنصب.

القائد الجديد:

لعل أول ما يخالج المرء عند عامة باختياره لمنصب قيادى جديد-بجانب مشاعر الغبطة- مشاعر الهيبة والرهبة، فيبدأ بجمع المعلومات والبيانات عن العمل الجديد وعمن يعملون به، ويحاول أن يكون فى ذهنه صورة للأوضاع السائدة فى المنظمة.

هذه الصورة تكون قريبة من الصواب لو أتيحت تكون قريبة من الصواب لو أتيحت له فرصة لقاء سلفه وتسلم العمل منه بأسراره ومشكلاته وفنياته وعلاقاته فى جلسه أو

1 - Herbert Simon and Others: Public Administration, op.cit.,Chapter.11.

جلسات يكون خلالها إطاراً عاماً للموقف أقرب ما يكـون للواقـع فيسـاعده ذلـك عـلى تصـحيح الصورة التى كونها فى ذهنه عن المنظمة واستبعاد أى إتجاهات متحيزة لا مبرر لها.

فإذا كان القائد ذا ماضى مجيد وتاريخ وسمعة وأعمال جليلة، فهذه كلها أسـهم هامـة تزيـد فرص للنجاح أمامه، ويعزز مـن مركـزه إلمامـه بالعمـل الجديـد، ومقـدار الـدفع السـياسى الـذى يؤزاره، ومبلغ أهمية الظروف التى وصـلت بـه إلى تـولى القيـادة، والسـلطات التـى خولـت لـه، والإمكانيات التى وضعت تحت تصرفه.

على أنه عندما يبدأ مباشرة العمل الجديد تواجهه عادة عقبات لم تكن يتوقع معظمها، ومن أمثلتها ما يأتى:

أولاً: القبول:

فى مقدمة العقبات التى تعترض القائد مدى قبولـه لـدى الآخـرين كقائـد جديـد إذ يتوقـف عليها مدى نجاحه فى كسب السلطة وقيادة المنظمة، وعملية القبول هذه ليست هينة بـل هـى معقدة وتسهل أو تصعب وفقاً لقـدرات القائـد وخبراتـه واسـتعداداته، لـذلك ينظـر إلى كسـب السلطة على أنها مشكلة القائد شخصياً لا مشكلة العاملين معه وعليه تبعاً لذلك أن يكون مدركا لكل ما حوله من اتجاهات وتفاعلات ومواقف إنسانية وعوامل نفسية ويتصرف وفقاً لما يقضـية الموقف.

وأسباب صعوبة قبول القائد الجديد لدى العاملين قد ترجع إلى ما يأتى :

1-أن نظام العمل كان قد استقر بالمنظمة فى وجود المدير السابق، والموظفون عادة يخشـون أى تعديل، ووجود المدير الجديد يولد حالة عدم استقرار.

2-أن جو العمل قد تهيأ بالمنظمة وتعود الموظفون عليه؛ ويودون ألا يتغير.

3-أن كبار الموظفين كانت لهم علاقات شخصية وميزات تقررت ويرون المحافظة عليها.

4-الموظفون يتعوقن عادة تغييرات استراتيجية قد تؤدى إلى زيادة أعبائهم.

5-مشاعر الغيرة بسبب تعيين مدير من خارج المنظمة.

ثانيا الإلمام بالحقيقة:

حينما يبدأ المدير الجديد فى مباشرة أعماله يطلب عادة الاطلاع على القوانين واللوائح التى تحكم سير العمل، وعلى تقرير مبدئى عن نظام العمل والتنظيم الرسمى وعن الموظفين واختصاصاتهم، على أنه قد يجد هذه المعلومات غير كافية، وقد يراها متحيزة، ويحسن بأنه مازال فى حاجة إلى أن يعرف التنظيم غير الرسمى، والعلاقات القائمة فى المنظمة وأسرار العمل الأخرى.

ثالثاً التركة الموروثة:

ويرث القائد الجديد تركة كبيرة مثقلة بالتزامات متعددة.

1-يرث أولاً الوعود والالتزامات السابقة من عهد سلفه، مثل الوعود بالنقل أو بالترقية أو ببعض المزايا.

2-يرث التنظيم الرسمى، والتنظيم غير الرسمى الذى يجهله، كما يرث جو العمل مناسباً كان أو غير مناسب.

3-كما يرث الوكلاء والمساعدين والسكرتيرين الذين لا يعرف شخصياتهم تماما.

سلوك القائد الجديد:

وإزاء كل هذه العقبات، ما الذى يمكن أن يكون عليه سلوك القائد الجديد؟

القائد الجديد يعانى فى بداية عمله معاناه تشتد أو تضعف حسب مقدار فهمه للموقف السلوكى الذى وجد فيه، فهو لا بد أن يكون مدركاً لمشاعر الانتماء التى تربط الموظفين بسلفه والتى تؤخر عملية قبولهم للقيادة الجديدة، أو تطوعهم للمبادرة بإذابة الثلج بينهم وبينه، وبقائهم فى حالة تردد واستكشاف وانتظار حتى يتخذ القائد الجديد الخطوة بل الخطوات الأولى لتهيئة الجو المناسب من جانبه ومن ثم فإن سلوك القائد فى أيامه الأولى يتوقف عليه إلى حد كبير كسب المعركة أو خسارتها، حيث تكون تصرفاته كلها تحت المجهر، وأخباره تنتقل بسرعة فى مختلف مستويات المنظمة مع الميل إلى المبالغة فيها.

والقائد الذى لا يدرك مثل هذه المشاعر والاتجاهات يبدأ للأسف بداية غير موفقة لأنه يسئ فهم سلوك وتصرفات الموظفين، ومن ثم يحاول ممارسة دوره القيادى على غير أساس سليم، وفى محاولته لكسب السلطة يبدو الصراع واضحاً بينه وبين العاملين معه.

وقد تبدو مظاهر هذا الصراع ف الالتحاء للطرق والإجراءات الرسمية فى علاقته بالمنظمة ومنها:

1-اعتماده اعتماداً أساسياً على تنفيذ القانون والتعليمات للتغلب على مقاومة الموظفين بالمنظمة وسلبيتهم.

2-التجاؤه إلى الطرق الرسمية فى الاتصال وتبادل المعلومات.

3-اعتماده كلية على سلطته الرسمية فى إصدار الأوامر ومساءلة ومجازاة المقصرين.

4-محاولته التخلص ممن لهم ولاء لسلفه، دون محاولة كسبهم إلى جانبه.

5-تروطه فى تقريب البعض للاستفادة بمعلوماتهم.

6-الرقابة المحكمة من طريق مراجعة جميع الأعمال، وتزكيز السلطة كلية.

ولا شك أن التجاء القائد الجديد إلى هذه الأساليب فى العمل دون سعيه الواعى لتغيير اتجاهات الآخرين يزيد الطين بله، لأن هذا المعنى أنه بدأ العمل فى اتجاه مضاد لما يجب أن يكون عليه تصرفه كقائد، وهو بذلك يهزم أغراضه ويضع بنفسه لنفسه العراقيل فى طريقة إلى القيادة.

المرور بالتجربة:

كيف يمكن للمدير الجديد أن يمر بالتجربة بنجاح؟

على المدير الجديد أن ينتهز الفرصة المناسبة للعمل، ويلاحظ أن المنظمة تمر عادة بفترة معينة تكون فيها فى حالة استعداد نفسى للتغيير، وقد يؤدى رص المدير الجديد على النجاح إلى تأخير تقدمه، فالتباطؤ يفوت الفرصة المناسبة لإنتهاز حالة التعبئة النفسيه للتغيير ويبدد استعداد الموظفين لقبوله، وربما يصعب على المدير أن يعيد تهيئة هذه الحالة من جديد.

بل وقد يخشى إذا تأخر فى البدء بالعمل فى اتجاه التغيير والتطوير أن تطويه المنظمة معها ويتأقلم مع نمط العمل الذى ساد ومع الظروف والأوضاع المستقرة، وقد يفقد قدرته على التطوير والتغيير مستقبلاً حيث تكتسب المنظمة مناعة ضد تيارات فكره وضد اتجاهاته.

وهذا لا يعنى مجال أن يتسرع المدير الجديد فى العمل قبل أن يتمكن مـن تقـدير الموقـف، فالتغيير الذى يحدثه يجب أن يكون هادفاً وأصيلاً، وإلا يكون تغييراً لمجرد التغيير، فحين يـتسرع القائد الجديد فى اتخاذ قرارات دون دراسة كافية تكون هذه القرارات غير مصقولة، وقد يضـطر لعدول عنها مما يؤثر فى مكانته واتجاهات العاملين نحوه.

والمدير الذى يـأتى من خارج المنظمة ليشغل المنصب الذى كان الوكيل يطمـع فيـه أو يؤمـل نفسه به، عليه أن يثبت جدارته للمنصب وأن يسعى فى الوقت نفسه لتغيير اتجاهـات الآخـرين لصالحه، وهذا يتأن بالسعى الدائب للتمكن من العمل، وبث الثقة فى نفوس الآخـرين، وإثبـات حسن النية والرغبة الصادقة فى التعاون من أجل تحقيق أهداف المنظمة وأهداف العاملين بهـا، وقد يفرض هذا المدير الجديد أن يبدأ عمله وفقاً للخطة التالية:

1-عمل زيارة ودية للوكيل أو الرجل الثانى الذى كان يطمع فى المنصب.

2-تفويض قدر مناسب من الاختصاصات إليه لبحث الاطمئنان فى نفسه وإشعاره بالاستعداد للتعاون وحسن النية.

3-إشراكه فى رسم سياسة التغيير والتطويرو وضع خطته.

4-تكريم المدير السابق –فى الظروف التى تسمح بذلك-لإشعار العاملين بتقـديره والاعـتراف بفضله، ولتسلم العمل بطريقة وديه وإنسانية.

5-عقد إجتماع آخر للعاملين جميعاً، وآخر للرؤسـاء بالمنظمـة، وفى هـذه الاجتماعـات يقـدم المدير الجديد نفسه وسياسته فى العمـل، ويطالـب الرؤسـاء بتقـارير عـن الحالـة وسـير العمـل واقتراحاتهم بصدد تطويره، وهذه التقارير سوف تعكس الموقف الـراهن وتعطـى صـورة كاملـة عن العمل ومشكلاته.

6-زيارة الرؤساء العاملين بالمنظمة فى مكاتبهم وأماكن عملهـم للتعـرف علـيهم فى الوظـائف التى يشغلونها.

ومع ضرورة إلمام المدير الجديد بالمعلومات الضرورية عن العمـل والعـاملين فالأفضـل عدم التسرع فى تكوين أفكار أو اتجاهات محـددة أو عقائـد بنـاء عـلى هـذه المعلومـات ومراقبة الحال فترة من الزمن للاستيثاق من حصة المعلومات، وقد يتطلـب هـذه الوضـع

الموظفين محل تجارب واقعية والحكم على سلوكهم وتصرفهم فيها، والاطرع على الوثائق الرسمية املفيدة فى هذا الصدد كملفات الخدمة لتكوين فكرة موضوعية عن العاملين وتقدمهم الوظفية وأحوالهم العامة.

ويتوقف فهم المدير الجديد للمنظمة إلى حد كبير على دراسته للتنظيم الرسمى القائم، وما يحويه من مستويات للسلطة والمسئولية، وتقسيم للعمل، وتزيع للاختصاصات، وتحديد لمختلف العلاقات الرسمية، ومن الدراسة والخبرة يمكنه الحكم على مدى ملاءمة التنظيم لتحقيق الأهداف.

كذلك يتحقق من نظام سير العمل من طريق الإشراف والمتابع، ودراسة التقارير التى يقدمه يقدمها الوكلاء والمساعدون، فإذا اكتملت لدية الصورة وأحس بأنه أصبح فى مركز يمكنه من التصرف السديد، وجب عليه ألا يتأخر فى إدخال التحسينات والإصلاح والتطوير الضرورى على بيئة العمل.

وإلى جانب دراسة التنظيم الرسمى-الذي حدد الأدوار الرسمية للعاملين والعلاقات الوظيفية القائمه بينهم-يتعين على المدير الجديد أن يتكشف التنظيم غير الرسمى القائم ويتعرف عليه، وهو التنظيم الذى لا يظهر على خريطة التنظيم الرسمى على رغم من وجوده فعلا، ويمكنه التعرف على هذا التنظيم خلال المعلومات التى يجمعها، والمناقشات التى تدور بينه وبين مساعديه ومشاهداته الخاصة فى العمل.

ثم تأتى مسئولية المدير الجدي فيما يتعلق بتفويض السلطة إلى المعاونين ومنحهم القدر الكافى منها لمباشرة مسئوليات العمل، مع ضرورة احترام هذه التفويضات التى تؤدى إلى بث الثقة فى النفوس، وإعداد الآخرين لأدوارهم القيادية وإعفاء الميدر من الكثير من الأعمال التى ليست على مستواه فيتفرغ بذلك للمشكلات الهامة الحالية والمستقبلة.

ويتبقى أمام المدير تصفية التركة التى ورثها عن سلفه، ويجب أن يحسن تصفيها بكل إلتزماتها وأعبائها حتى يجتاز فترة الانتقال بنجاح.

وفى مقدمة ما يرثه المدير الجديد جو العمل صحياً كان أو فاسداً والظروف التى تمر بها لامنظمة عادية كانت أو استثنائية، والوعود التى سبق أن وعد بها سلفه

والالتزامات التى ارتبط بها، وعمله فى هذا الاتجاه يفرض عليه اليقظة والعدالة وتوخى الصالح العام فى كافة التصرفات.

الاتجاه للاصلاح الإدارى:

ذكران أن التحدى الأول الذى يفرض نفسه على القائد الجديد يرتبط أساساً بمدى قدرته عل الحصول على تقبل العاملين معه لشخصة ولسياسته الجديدة فى العمل ولسلطاته، وهذه السلطات يجب استعمالها بطريقة اقتصادية ليمكن جذب العاملين إليه والحصول على تأييدهم.

وفى الواقع أن كثيراً من الاتجاهات التى تتصل بمدى هذه المواقف تكون اتجاهات سلبية لا مضادة. ذلك أن عدداً كبيراً من الموظفين الذين يتخلفون عن تقبل التغيير لا يفعلون هذا عادة بقصد إحراج المدير الجديد أو النيل منه أو من سياسته وإنما بسبب طبيعة المحافظة والخوف من التغيير فى ذاته على أساس أنه يزعزع الثقة فى أنماط العلاقات وطريقة سير العمل التى ألفوها، إلى جانب حاجة هؤلاء للشعور بالأمن والاستقرار الذى قد يذهبه تعاقب القادة[1] .

يؤيد هذا أن الدراسة التى قام بها "برجر" للطبقة الإدارية العليا فى الحكومة المصرية قد توصلت إلى أن أعضاء هذه الطبقة لا يتميزون بالتجانس فى الأصل الاجتماعى والاقتصادى وتختلف نظرتهم للحياة والأمور، وصفة الترابط التى تتميز بها هذه الطبقة لا تبدو فى انتمائها وتراطبها ككادر وإنما تبدو فى مظهر واحد سلبى هو دفاعها عن نفسها، وشغلها الشاغل هو حماية ذاتها[2] .

وهذه النتيجة ذات معنى هام بالنسبة لهذه الدراسة، بالنسبة لعمل القائد الجديد فى المنظمة الإدارية إن مشكلة القائد الجديد الأولى مشكلة إنسانية، وهى كيف يمكن أن يقنع العاملين معه بأنه يستهدف خيرهم إلى جانب المنظمة، وإن شدة اهتمامه بأهداف العمل يؤازرها ويساندها اهتمامه الأكيد بأهدافهم الشخصية وهنا يجد القائد فى العلاقات الانسانية عونا كبيراً فى مواجهة الموقف.

---

1 - يقول بلاو: إن الرغبة فى التغيير يمكن أن تظهر كقوة عارمة متى اختفت عوامل الخوف المتأصله فى النفوس، ومتى توثق الشعور بالأمن، فإن الموظفين الحكوميين الذين يشعرون بالأمن خلال ممارستهم لواجبات وظائفهم،والذين لا يستبد بهم القلق حيال اتجاهات رؤسائهم نحوهم، وينظرون إلى المشكلات الجديدة على أنها قد تحد مستمر يستثير حماستهم.

2 - Peter Blau: Bureaucracu in modern Society, (New York: Random House,1956),p 91.

إن تصفية التركة المورثة عن السلف والإلمام بجميع الأعمال والحقائق الأساسية عن العمل والعاملين يجعل القائد الجديد قادراً على ممارسة دوره القيادى والاختصاصات المنوط بها فى كفاية وفاعلية، ومن ثم توجه العناية لتعبئة جميع القوى المادية والمعنوية للتنظيمين الرسمى وغير الرسمى بما يضمن تحقيق الأهداف ولحفز الجميع للتحرك فى اتجاه الإصلاح والتطوير، وتشجعيمه على المبادأة والابتكار والتجديد.

وهكذا يستطيع القائد الجديد من طريق الإدراك الواعى لحقيقة الموقف وحركة التفاعلات الجارية فيه، ومن طريق المحاولة المستمرة واستبعاد كل عوامل التحيز واستعمال السلطة للضرورة فقط، أن يثبت أن الاختيار قد صادف أهله وأن المنظمة سوف تسير من ورائه فى الطريق الذى يقودها فيه.

اتخاذ القرارات

كان فلاسفة اليونان يبحثون دائماً عن أهم عنصر واحد له أكبر أثر محسوس فى حياة المجتمع، فقال بعضهم الشمس، وقال بعضهم النار... وهكذا وفى مجال الإدارة ينظر أساتذتها وفلاسفتها إلى عملية اتخاذ القرارات على أنها أهم عنصر واحد له أكبر أثر محسوس فى عمل وحياة المنظمات.

فاتخاذ القرارات هو جوهر عمل القادة، وهو نقطة البدء بالنسبة لجميع الإجراءات وأوجه النشاط والتصرفات التى فى المنظمة، وتوقف اتخاذ القرارات اليومية بسيطها وجسيمها، يؤدى إلى تحمد العمل وشلل النشاط واضمحلال المنظمة.

ولعل أهم عامل فى عملية اتخاذ القرارات هم الأشخاص الذين يتخاذون القرارات ومن هنا كان اهتمامنا بالقيادة الإدارية وأهميتها وخصائصها وأنماطها وديناميكياتها ومشكلاتها.

فالقادة هم الذين يقررون السياسات والخطط والبرامج، ويسيرون عجلة التنفيذ بتفصيلاته وبمطالبة ومشكلاته، وسواء اتخذوا قرارات أو لم يتخذوا فهم يؤثرون في

عمل ومستقبل وفى مدى تحقيق أهدافها، و فى نشاط العاملين بها وروحهم المعنوية، وفى الملايين من المواطنين الذين يهمهم العمل الحكومى [1] .

وعملية اتخاذ القرارات ليست بالمهمة السهلة لأنها عملية اختيار بين أفضل البدائل وأفضل السبل لتحقيق الهدف، واختبار لمدى كفاية الرؤساء وقدرتهم على تحمل المسئولية والبت فى الأمور، وهى بالتأكيد تزداد أهمية وتعقيداً وتكون آثارها أعظم وقعاً بزيادة حجم المنظمة وحساسية مهامها، أى بضخامة أهدافها وبمدى اتصالها بالجمهور، وترتبط كفاية المنظمة بكفاية القرارت التى تتخذ فى مستوياتها المختلفة.

فاتخاذ القرارات لا يقتصر على مستوى إدارى دون سواء، إذ المفروض أنها عملية تمارس على جميع المستويات وتنتشر فى كل أرجاء المنظمة مثلما ينتشر العمل النفيذى، بل إنهما عمليتان متكاملتان ومرتبطتان أشد الإرتباط، وليس من شك فى أن أى نظرية للإدارة لا بد من أن تتضمن أسساً للتنظيم الذى يضمن سلامة اتخاذ القرارات مثلماً تتضمن الأسس الضرورية لإنجاز الأعمال.

وغالباً ما ينظر إلى إتخاذ القرارات على أنها عملية فكرية من نتاج ذهن واحد ولكن الواقع يؤكد أن اتخاذ القرارات فى أى هيئة أو إدارة تقدمية هو عملية منظمة"Institytionalised"، وأن أى قرار فى حقيقته ما هو الناتج النهائى لحصيلة مجهود متكامل من الآراء والأفكار والاتصالات والجدل والدراسة التى تمت فى مستويات مختلفة بالمنظمة بمعرفة أفراد عددين، ومن ثم ينظر إلى القرارات التى تتخذ فى المنظمات على أنها نتاج جماعى لا نتيجة لرأى شخصى [2] .

إن القرار الهام كالنهر العظيم الذى يستمد مياهه من مصادر فرعية متعددة كلها تسهم فى خلق كيان، والذى يحدث داخل المنظمة هو أن المستشارين والمتخصصين ممن يمتازون بالخبرة والمهارات الفنية، والرؤساء التنفيذين والإداريين عند كل مستوى ممن هم أكثر التصاقاً بالعمليات والتنفيذ، يدرسون الموضوعات والمشكلات ويجرون البحوث التجارب والمشاهدات، ويجمعون المعلومات والحقائق، ثم يعرضون وجهات النظر المختلفة

1 - فى الواقع أن عدم اتخاذ قرار بصدد موضوع أو مشكل معين يعد فى ذاته قرار سلبى، وفى بعض الأحيان نجد أن القادة والرؤساء يحسنون التصرف حينما يقررون عدم اتخاذ قرار، ولهذا السبب يلزم ألا يتخذ قراراً بعدم اتخاذ قراراً بطريقة عفوية، وإنما يجب أن يصل إلى هذا عن دراسة واقتناع.

2 - John Pfifner and Robert Presthus ;op.cit.,pp.714-116.

والحلول البديلة ويناقشونها مع القيادة الإدارية للوصول إلى القرار، وهكذا تبدو عملية اتخاذ القرارات فى بعض صورها نابعة من أسفل، وكأن التفكير فى القرار فى حقيقته يبدأ فى أسفل إلى أعلى، ثم ينزل فى اتجاه عكسى بعد اتخاذه [1].

حقيقة الموقف إذن داخل المنظمة-وزارة كانت أم مؤسسة أم إدارة-تؤكد أن مثل هؤلاء المستشارين والرؤساء لهم دور كبير فى تقرير ما يمكن أن يقرره الرئيس الأعلى، ويزداد تأثيرهم وتقوى حجتهم كلما زادت المسائل فنية وتخصصاً وتعقيداً، والطريقة التى يعرض بها هؤلاء العاملون من حول القادة الأمور والمشكلات لها عادة أثرها فى توجيه القرار الذى يتخذ وربما فى تحديده.

وليس من شك فى أن إحدى النتائج غير المباشرةللتقدم العلمى والميل إلى التخصص فى مجتمعنا المعاصر هى الاتجاه إلى اتخاذ القرارات عند مستوياتها المتخصصة، أو بمعنى آخر الاتجاه نحو اللامركزية فى اتخاذ القرارات وتفويض هذه العملية إلى الرؤساء المتخصصين عند كل مستوى مناسب.

ومن ناحية أخرى يبدو الاتجاه واضحاً نحو الالتجاء لتعاون العلماء والفنيين فى عملية اتخاذ القرارات المتصلة بنواحٍ فنية أو تخصصية، ففى تخطيط المدن مثلاً يعتمد البحث والرأى على جهود علماء الاجتماع وعلماء النفس الاجتماعى، والأنثروبولوجى والإحصاء، والتخطيط، والمهندسون، ورجال المرور وإنه كان هذا الاتجاه يؤدى إلى كثير من الجدل النظرى والفلسفى، لارتباط كل بمجال تخصصه، فإنه تطور حتمى تتطلبه ضرورة معالجة مشكلات المجتمع المعاصر على أسس علمية وفنية توضح للقيادة الإدارية الرؤية وتساعدها على اتخاذ القرار السليم.

ومع التسليم بأن تيارات الفكر والرأى من أسفل إلى أعلى تؤثر فى عملية اتخاذ القرارات وتوجهها فى كثير من الظروف، إلا أن اتخاذ القرار يبقى مهمة الرئيس الادارى وليست مهمة المستشارين أو المتخصصين الذين يعملون إلى جانبه.

فهؤلاء لا يعدون أن يكونوا أجهزة مساعدة أو استشارية، للمنفذين والإداريين أن يستفيدوا بخبرتهم ويستعينوا برأيهم، على ألا يكون للنصيحة والرأى صفة الإلزام ذلك

1 - الحديث هنا ينصرف إلى طريقة اتخاذ القرارت فى بيئة ديموقراطية، وهى فى نظرنا الطريقة المثلى كما سيبدو فى الصفحات التالية.

لأن الرؤساء المنفذين والإداريين هم المسئولون عن سير عمليات التنفيذ وعن تحقيق الأهداف، ومن ثم يفترض فيهم إعطاء النظرة التامة الشاملة ورؤية الوجة الآخر للصورة... هذا الوجة الذى يعكس عادة الجوانب السياسية و غير الموضوعية للمشكل.

ترشيد عملية اتخاذ القرارات:

من العناصر النظرية الهامة فى القرار هو ما يعبر عنه بالرشد Rationality ونعنى بالرشد أن يكون القرار معبراً عن أفضل البدائل التى تتوخى أفضل السبل لبلوغ الهدف الذى من أجله اتخذ القرار، ويبدو أن كلا من النظريتين السياسية الديموقراطية والاقتصادية الكلاسكية قد اهتمت بصورة الفرد كمخلوق رشيد فى تصرفاته فالنظريات السياسية تفترض فى الفرد أساساً أن يكون مدركا حر الاختيار، دقيقاً فى تفضيله، يستطيع خلال المناقشه والجدل والبحث أن يصل إلى استنتاجات معقولة وتفترض التظرية الاقتصادية فى مجالها توافر الفرد الذى يتعلق فى الانفاق ويختار أفضل السلع التى يحتاج إليها بأقل نفقات، ويستطيع التنبؤ فى المجالات الاقتصادية.

على أن هذا الإصرار على افتراض الرشد فى تصرفات الفرد قد تعرض لهجوم كثير من الكتاب فى مجال الإدارة الذين يؤمنون تماماً بأن هذا الاتجاه يتطلب وجود إنسان لم يخلق بعد، وفى مقدمة هؤلاء الأستاذ سيمون Simon الذى يقول إن ما يتطلع إليه الفرد فى الواقع هو الوصول إلى قرارات " معقولة" وليست قرارات "رشيدة" فنحن عادة نتأثر بالقيم والاعتبارات المختلفة المتصلة بالقرارات التى نتخذها، ومن ثم فإن قراراتنا قد تبدو غير رشيدة Irrational إلى حد ما[1] .

وينظر علماء الإدارة إلى الرشد فى القرارات الحكومية من زاوية خاصة وتعريفهم للقرارات الرشيدة فى الحكومة يختلف عن تعريف العلماء فى مجالات العلوم التطبيقية، ذلك لإختلاف العناصر الأساسية التى تكون الرشد فى كلتا الحالتين ولإرتباط الإدارة فى الحكومة بالسياسة ارتباطاً وثيقاً، ومن هنا كانت تصرفات المنفذين والإداريين فى بعض الأحيان غير مفهومة لدى الفريق الآخر.

تصرفات المنفذين والإداريين فى بعض الأحيان غير مفهومة لدى الفريق الآخر، ولعل فى مقدمة الأسباب التى تؤدى إلى هذا اللبس أن المنفذين والإداريين يتأثرون فى عملية

1 - Herbert Simon: Admiistratuve Behavior,(New York: The macmiian co,.1957),chap.111.

اتخاذ القرارات بعناصر غير موضوعية أكثر مما يفعل العلماء والخبراء والمتخصصون، ذلك لأن الإدارى بالضرورة لا يعمل فى فراغ، ولكنه يعمل فى إطار البيئة الخارجية والبيئة الداخلية للمنظمة.

أى فى إطار تنظيم أهم مقوماته ومكوناته الدعامة البشرية، والذين لهم دارية وعلم بالسلوك البشرى ومؤثراته واتجاهاته لدى الأفراد المختلفين يعلمون جيداً أنه لا يخضع لقاعدة معينة يمكن استنباطها أو إتباع أحكام ثابته لها، ومن هنا كان العمل فى المنظمات البشرية بصفة عامة يحتوى درجات من عدم الرشد ومحاولة إدارة تنظيم اجتماع وفق معايير عملية وفنية محضة غير ممكن عملياً ولو أمكن فإن نتائجه لن تكون طيبه، لأننا بذلك نتجاهل الاعتبارات غير الرشيدة للسلوك البشرى.[1]

فما لا شك فيه أن أهداف الكفاية التى تتوخاها المنظمة غالباً ما تتحداها أو تنافسها الأهداف الشخصية للعاملين، والوظائف الخفية للسلطة والأمن والبقاء وما إليها، مما يجعل اتخاذ القرارات عملية فنية واجتماعية فى الوقت نفسه، وهكذا يبدو التحول واضحاً عن النظرية الكلاسيكية للرشد فى القرارات الإدارية[2] .

وتأييداً لما تقدم، جاءت نتائج الدراسة التى قام بها نيكولاس نيكولاديس وقد تناولت تحليل 332 قراراً إدارياً فعلياً، بهدف تحديد السياسة القائمة والقرارات التى صدرت بصددها، فقد أكدت النتائج التى توصل إليها الباحث أن عملية اتخاذ القرارات الإدارية لا تخضع لمفهوم متزمت للرشد، بمعنى أنها لا تتقيد بقوانين منطقية ثابته كتلك التى تحكم تصرفات الشخص الاقتصادى مثلا.

ففى هذه العينة التى درسها كان القرار غير الرشيد-كما فى حالة ترقية ناظرة عنيفة فى تصرفاتها مع التلميذات والمدرسات إلى وظيفة مفتشة لإبعادها عن الإشراف المباشر على الآخرين-هو فى ذاته القرار الرشيد الموصل للهدف.[3]

1 - للمزيد من الاطلاع فى هذا المعنى أنظر

Peter Balu: Bureaucracy in Modern Society,(New York.Random House,1956).

2 - William Gore: The Making of Decision,(Glence: the Free Press,1964),p.21.

3 - Nicolas Nicoladis: Polcy Decision and Organization theory,(los Angeles: Univeristy of southern California,ublication No.11,1960).

ويلاحظ أنه فى خلال مراحل التغيير الاجتماعى الثورى تصعب عملية اتخاذ القرارات الرشيدة، حيث يتطلب العمل الثورى السرعة والحسم، ويمكن إجمال العوامل التى تؤثر فى مدى رشد القرارات فى مجتمع متغيير فيما يلى:

1-صعوبة التنبؤ بالمستقبل، وبما يمكن أن يكون عليه الموقف تماماً فى نهاية كل مرحلة من مراحل التغيير.

2-صعوبة التحكم فى عوامل متغيرة، وفى مقدمتها التقدم العلمى والانفجار السكانى و الموراد المالية والإمكانيات المادية.

3-سرعة التغيير القاهرة لإمكانيات البشر وطاقاتهم وما ينجم عن ذلك من مشكلات الإسكان والاستهلاك والمواصلات والتعليم والصحة وما إليها.

4-عدم وضوح فلسفة معينة تقود عملية اتخاذ القرارات، والسماح بممارسة التجربة والخطأ كإحدى السمات الهامة للتغيير الثورى.

وهكذا نجد القرارات الإدارية تتأثر بعوامل غير موضوعية مثل السياسة وصراع القوى والمصالح المختلفة واتجاهات الجماهير والقيم والعادات والتقاليد.

إلى جانب تأثر من يتخذ القرار بالعوامل والمؤثرات التى تتدخل فى سلوكه وتصرفاته وتحدد قدراته واستعدادته، ومنها يثبته ونشأته وتعليمه ومستوى ذكائه وميوله وأفكاره واتجاهاته ومشاعره... وما إليها.

خطة اتخاذ القرارات:

القرار هى اتخذ شأنه كالمقذوف النارى لا يمكن استرجاعه، وانما يمكن مواجهة الموقف باتخاذ قرار جديد، ومن ثم فان الالتجاء الى خطة عملية عند اتخاذ القرارات أمر تفرضه الادارة السليمة.

والفرض من أى قرار هو مواجهة موقف معين، أو القيام بإجراء أو إجراءات بذاتها، أو حل مشكل قائم، وفى كثير من الظروف يمكن تبين المواقف والمشكلات التى يتطلب اتخاذ قرارات بشأنها خلال عمليات الاتصال المستمرة داخل المنظمة، أو من مراجعة أهدافها والغرض الذى أنشئت من أجله، وعندنا نجد المشكلات محددة فى الميثاق وفى الدستور وفى أهداف الاتحاد الاشتراكى وفى برنامج رئيس الجمهورية وفى برنامج الوزارة.... وما إلى ذلك.

وتبدو أهمية علمية اتخاذ القرارات فى مجتمعنا بصفة خاصة خلال مرحلة الانطلاق التى هى إحدى الثورة-لعدة أسباب فى مقدمتها:

1-أنه فى المجتمع الاشتراكى كى تكون القرارات الهامة قرارات مركزية ويمتد أثرها تبعا لذلك إلى قاعدة أكثرً اتساعا وشمولاً.

2-أن النجاح فى إدارة التنمية مرتبط بمدى النجاح فى اتخاذ القرارت السديدة المحققة لأهداف التنمية.

3-أن البرامج هى برامج" للعمل الإيجابى" والاشتراكية تتطلب إجراءات بعيدة المدى هذه الاجراءات تتوقف على :

أ-قرارات سياسية.

ب-قرارات حازمة.

جـ-متابعة منتظمة لهذه القرارات.

د-تحسين مستمر لعملية اتخاذ القرارات.

4-أن فى خلال مرحلة التغيير الديناميكى التى نمر بها نسعى جادين لملاحقة أهداف متحركة غير مستقرة، وهذا يتطلب أن تكون قراراتنا قابلة لمواجهة هذه الأهداف المتحركة، بمعنى أن تكون قرارات مفتوحة بحيث يمكن أن تنضج وتعدل وتطور فى أثناء عمليات التنفيذ، وبحيث تكون مرنة عند التطبيق وفقاً لإمكانيات وظروف المستويات التنفيذية.

وبالإضافة إلى ما تقدم يمكن القول أنه مادامت عملية اتخاذ القرارات هى أهم عناصر العملية الإدارية، فإن أى تطوير أو إصلاح للإدارة يرتبط أساساً بمدى إمكان الوصول إلى اتخاذ أفضل القرارات الممكنة، ومن ثم يصبح الاهتمام بتحسين عملية اتخاذ القرارت وترشيدها هو فى واقعة اهتمام بتطوير وتنمية العملية الإدارية، وهذ يدعون لأنا نتعرض للخطة المناسبة التى يمكن أن تسير فيها عملية اتخاذ القرارات.

أولاً-تحديد المشكل: تبدأ عملية اتخاذ القرار بتحدي المشكل، الذى قد يكون محدداً أصلا، ويجب التنبيه إلى أن المشكلات تتغير فى طبيعتها وفى أولويتها من آن لآخر بفعل عوامل التغيير السياسى أو الاقتصادى أو الاجتماعى أو الحضارى، إذ من العبث أن نسعى لحل مشكل لم يعد قائماً، أو أن نعطى أولوية لمشكل أصبح فى مرتبة أقل أهمية أو ثانوية

على هذا الأساس فإن تغيير طبيعة المشكل أو ظروفة يستنبع تغيـيراً فى السياسـة التـى نتهجهـا لحلة والقرارات التى نتخذها بصدده.

كما أن المشكل الذى تحـاول المنظمـة اتخـاذ قـرار بصـدده تتغـير أبعـاده نتيجـة المعلومـات الجديدة التى تصل إلى مراكز اتخاذ القرار، وقد تظهر مشكلات فرعية أو جانبيـة تتطلـب اتخـاذ قرارات مكملة للقرار الأصلى، ومن السهل تتبع التغيير والتفضـيل الـذى طـرأ عـلى المشـكلات فى مجتمعنا منذ قيام الثورة حتى الآن.

ومن الأمثلة أيضاً فى هذا الصدد ما مرت به الهند، فيلاحظ أن الهنـد حـت عـام 1962 كانـت قد حددت مشكلتها الأولى على أنها مشكلة التنمية القومية، وكانت تحاول السير بمجلـة التنميـة الإجتماعية والاقتصادية بأقصى سرعة ممكنة وبكل الامكانيات على أنه فى النصف الأخير من ذلك العام وقعت الاشتباكات بينها وبين الصين ودخلت القوى الصينية الأراضى الهندية، فأعادت الهند من فورها تقويم الموقف وحددت مشكلتها الأولى بمشكلة الدفاع والاستعداد الحـربى، وأصـبحت مشكلة التنمية فى الدرجة الثانية من الأهمية.

وبالنسبة لأنواع المشكلات التى تعرض فإنه يمكن تقسيم القرارات إلى نوعين [1] .

1-القرارات التقليدية:

وهى تتعلق بالمشكلات العادية المتصلة بإجراءات العمل اليومى وبتنفيذه والنشاط الجـارى فى المنظمة، ويمكن تقسيمها إلى نوعين:

---

1 - توجد تقسـيمات أخـرى لأنـواع القـرارات منهـا: Recurring Decision و Non Recurring Decision للتمييز بين القرارات التى تتكر مرة بعد مرة عن تلك التى تتخذ مرة واحدة، أو فى فترات متباعدة أنظر:
willam Groe:" Decision Making Research" Sidy Mailik and Edward Van Ness: Conecpts and Issues in Administrartive Behavior,(Englewood Cliffs, N.T.: Pretice Hall.,1962).p.52.

ويقسمها سيمون إلى "Nonprogramed Decision" و" Programed Decision "

ويلاحظ أن القرارات فى الحالة الأولى نتخذ نتيجـة للـروتين الـذى يسـير عليـه العمـل، وخاصـة فى العمليـات الكتابية وغير الفنية التى تتخذ فيها القرارات دون مجهود.

أ-قرارات روتينية:

وهـى تتعلـق بـالأمور والمشـكلات البسـيطة المتكـررة، كتلـك المتعلقـة بالحضـور والإنصراف والإهمال وتوزيع العمل، وهذا النوع يمكن البت فيه على الفور نتيجة الخـبرات والتجـارب التـى اكتسبها الرئيس والمعلومات التى لديه.

وهو لن يحتاج إلى كثير مـن جهـده وبحثـه، وإنمـا يـتم اتخـاذ القـرار عـادة بطريقـة فوريـة وتلقائية، كما يحدث فى حالة طلب موظف إجازة طارئه لعـذر قهـرى أبـداه، فالـذى يحـدث أن الرئيس يبت فى الطلب من فوره، وبرغم بساطة مثل هذه القرارات إلا أن لها أهميتها من حيث أن كل قرار متى أتخذ يعتبر سياسة يجب أن تتبع فى الحالات المماثلـة، فلـو أن الـرئيس فى المثـل السابق صرح للموظف بالانصراف من عمله للعذر الـذى أبـداه دون أن يحتسـب اليـوم اجـازة، فإن مثل هذا القرار يعتـبر سياسـة وضـعها الـرئيس يلـزم اتباعهـا فى الحـالات المماثلـة مادامـت المتغيرات والعوامل الأخرى بقيت على ماهى عليه.

ب-والنوع الثانى:

من القرارات التقليدية تتصف أيضاً بأنها متكررة، وإن كانت فى مستوى أعلى من سـابقتها أو أكـثر فنيـة وتفضـيلاً، وهـى تتعلـق بالمشـكلات التـى يوكـل أمـر مواجهتهـا إلى الرؤسـاء الفنـين والمتخصصين الموزعين وفقاً لمبدأ تقسيم العمـل الـذى نـادى بـه العلامـة دور كـايم، ففـى عمـل المنظمات اليومى نجد أن رئيس كل إدارة أو قسم يختص بتصريـف الأمـور والمشـكلات المتصـلة بتقديم العمل وسير خطواته ويوليها اهتمامه وعنايته، كما فى حالة تعطل آله، أو توزيع العمل.

يوجهوا العمـل فى المنظمـة وينسـقوا بـين مختلـف الادارات والأقسـام، وأن يهتمـوا بتـدريب الرؤساء المباشرين ورفع كفايتهم لكى يحسنوا اتخـاذ القـرارات، وأن يتصرفـوا فى المشـكلات التـى على مستواهم.

القرارات غير التقليدية أو الحيوية:

وهى التى تتعلق أساساً بالتخطيط ورسم سياسة العمل، والمشكلات التى تعترض الخطط، وهنا أيضاً لنا نوعان من المواقف.

1-النوع الأول:

يشمل مشكلات حيوية تحتاج فى حلها إلى التفاهم والمناقشة وتبادل الرأى على نطاق واسع، وفى مواجهة هذا النوع يبادر المدير أو الرئيس الأعلى بدعوة وكلائه ومساعديه ومستشاريه إلى اجتماع يعقده لدراسة المشكل ويطرح الموضوع للبحث ويعرض أبعاده المختلفة، ويسهم المجتمعون بآرائهم ومقترحاتهم وخبراتهم المكتسبة فى البحث والدراسة، ونناقش المعلومات والآراء والأساليب والإمكانيات المتاحة، وهنا تلزم إتاحة الفرصة لإشتراك جميع الأطراف المعينة فى المؤتمر ومراعاة القواعد السليمة فى عقده وإرته بحيث نحصل على أكبر قسط من إسهام جميع المشتركين فى تقديم المعلومات المتكاملة والدراسة الشاملة لجوانب المشكل وفى التعليق والنصح والتعبير عن الرأى، ومن واجب الرئيس أن يتجنب فرض رأى من جانبه على المجموعة وأن يتغير نفسه بمجرد فرد فيها، وأن يعطى الأعضاء حرية تامة فى المناقشة، مع توضيح نقط القوة والضعف فى كل إقتراح فى ضوء الأهداف التى يتوخاها القرار وعلى الجميع أن يلتزموا بعد ذلك بتنفيذ ما توصلوا إليه من قرارات.

وهذه هى الطريقة الديموقراطية فى إتخاذ القرارات وهى من الدعائم الهامة للإدارة الحسنة[1].

ذلك لأنها تراعى -ضمن ما تؤدى إليه من مزايا-للاعتبارات الإنسانية التى يجب أن تتوافر فى جو المنظمة لتجعله بقدر الإمكان جواً صحياً خالياً من القلق والتوتر، والتى تؤدى إلى تماسك المنظمة وإلى تفهم عميق للأهداف والسياسة وإسهام فعال فى تنفيذها، فالمشاركة الديموقراطية فى إتخاذ القرارات التى تمس أمور العمل الحيوية

1 - كثيراً ما يعبر عن هذه الطريقة فى اتخاذ القرارات باصطلاح" القيادة الجماعية" وإن كان هذا الاصطلاح فى الواقع غير دقيق لأنه وفقاً لمفهوم القيادة يوجد دائماً شخص واحد يقود، واصطلاح القيادة الجماعية فى حقيقته هو وصف مجازى لديموقراطية اتخاذ القرارات.

ومشاكله طريقة فعالة للحصول على رضاء العاملين وقبولهم للقيادة وتقليم نزعاتهم المعارضة أو التخفيف من حدتها.

ب-والنوع الثانى من القرارات غير التقليدية يتصل بمشكلات ذات أبعاد متعددة على جانب كبير من العمق والتعقيد، مثل هذه المشكلات لا يمكن مواجهتها بقرار فورى، أو بمجرد عقد اجتماع لمناقشتها، ودراستها، وإنما يتطلب البحث المتعمق والدراسة المتئدة المستفيضة المتخصصة التى تتناول جميع الفروض والاحتمالات وتناقشها، وغالباً ما تكون هذه المشكلات على مستوى قومى، وتتصل بتحديد الأهداف وتخطيط السياسة العامة للدولة، مثل موضوعات التنمية الإجتماعية والاقتصادية ومضاعفة الدخل وتنظيم النسل.

وفى مواجهة هذا النوع من المشكلات لا يستأثر أحد بالرأى وإنما تسخر جميع التخصصات والإمكانيات، ويستعان بدراسات علماء الاجتماع والاحصاء والاقتصاد والنفس بالمخططين ورجال السياسة والدين وغيرهم، كما تستخدم الآلات التى تختزن المعلومات وتنظم استخدامها وتقديمها عند الطلب للاستفادة بها.

وهكذا تكون عملية اتخاذ القرار عملية تجعلنا فى مركز يسمح لنا بإستخدام واستغلال البيانات والمعلومات والدراسات المتكاملة أفضل استغلال للوصول إلى أفضل القرارات، على أنه يجدر ملاحظة أن استخدام الآلات الإلكترونية يقتصر على تنظيم المعلومات المختزلة واسترجاعها بسهولة، فالآلات فى حد ذاتها لا تفكر وإنما تسترجع ما اختزن فيها وتفعل ما تؤمر به، وفرق بيهما وبين الإنسان الذى يفكر ويختار قبل أن يتصرف.

ثانيا-الحصول على البيانات والمعلومات اللازمة: [1]

المعلومات هى مادة العمل الإدارى، فإذا كان الطبيب يعمل بالسماعة والنجار بالخشب، فإن مادة الإدارى فى العمل هى البيانات والمعلومات التى تتوافر لديه، وعلى مدى سلامة هذه المادة وتنظيمها يتوقف النجاح فى الإدارة كما يتوقف مستوى القرارات التى تتخذ فى مقدمة المشكلات التى تصادف عملية اتخاذ القرارات مدى توافر وتكامل

1 - هناك فرق بين البيانات والمعلومات: فالبيانات"Data" تشمل الاحصاءات والحقائق التى لا يتدخل فيها الفرد، أما المعلومات " Information" فهى ترجمة وتحليل للبيانات يتدخل فيها الفرد، وهى لذلك أقل موضوعية من الأولى.

الاحصاءات والبيانات الضرورية، ومدى دقتها وسلامتها، ومدى تنظيمات بحيث يمكن استخدامها والاستفادة منها، ولذا يلزم تحديد البيانات والاحصاءات المطلوبة وتعريفها بدقة.

والبحث عن البيانات والمعلومات يصادف عادة عقبات كثيرة، وقد يكشف عن مدى قصور أجهزة الإحصاء والأجهزة التنفيذية فى إعداد البيانات الضرورية وتنظيها ومراجعتها، وقد يسلمنا البحث -كما يحدث أحياناً-إلى مجموعة من البيانات المتضاربة أو الناقصة أو المتحيزة، وقد تصادف أيضاً مواقف يمتنع فيها المختصون عن إعطاء البيانات وينكرون وجودها عن شعور خاطئ بتملكها او ضنا منهم بأسرار المهنه، أو رغبة فى التظاهر بالأهمية، أو خوفاً من النتائج غير السارة التى قد تعكسلها بعض البيانات، أو بفعل الضغوط النفسية والاجتماعية، ولذلك فقد يكون من الضرورى عند هذه الخطوة أن تبدأ الإدارة بإعداد وجمع البيانات التى تهم الدراسة، أو تكليف جهاز خاص بهذه المهمة، والتجاؤنا إلى مثل هذا الإجراء يتوقف فى كل حالة من الحالات على مدى أهمية المشكل ومدى اعتماد القرارات التى تتخذ على مثل هذه البيانات.

ومن المؤكد أن مدى سلامة القرارات ورشدها يرتبط إرتباطاً وثيقاً بمدى دقة وسلامة نظام الاتصالات وقنواتها التى تحمل البيانات والمعلومات لمصادر اتخاذ القرارات، والملاحظ أنه كلما ضاقت المسافة بين مركز المعلومات وبين متخذ القرار زادت فاعلية عملية إتخاذ القرار وزاد رشدها، ولسنا بذلك نفترض أن كل المعلومات التى تبنى عليها القرارات تصل خلال قنوات الاتصال الرسمية، ففى بعض الأحيان يكون للاتصالات غير الرسمية أثرها الفعال فى اتخاذ قرار معين على أن هذا الاستثناء وليس هو نمط العمل السائد فى حياة المنظمة العادية.

ويجب ألا يتصرف الذهن إلى البيانات التى تصدرها الأجهزة المختصة بالإحصاء أو بالتبعئة والإحصاء هى بيانات دقيقة سليمة على إطلاقها، لذلك لأن مهمة هذه الأجهزة هى جمع الإحصاءات وتنظيم إستخدامها، وسلامة البيانات والمعلومات المتاحة تتوقف على المصادر التى أعدتها أصلا وعلى كمية الجهد والوقت والمال الذى أنفق فى جمعها وإعدادها ودراستها، فإذا كانت البيانات التى تصل لجهاز التعبئة والإحصاء من الأجهزة المعينة غير دقيقة فإنها تصدر عن أجهزة الإحصاء بما فيها من عيوب.

وتبرز أهمية البيانات والمعلومات المتصلة بالنواحى السلوكية والاجتماعية-مثل القيم والعادات والتقاليد-كجزء هام جدا من الحقائق التى تجمع عن المشكل وتوجد تجارب أجهد فيها المخططون والمهندسون والفنيون أنفسهم، وأعدوا الدراسات المستفيضة لمشروعات هامة، فلما نفذت هذه المشروعات أخفقت فى بعض نواحيها لأنها لم تأخذ فى اعتبارها القيم والعادات وأنماط السلوك الاجتماعية التى تحكم المستفدين من هذه المشروعات، ومن ذلك مثلاً القرى النموذجية التى لم يقبل عليها الفلاحون، لأن من خططوها ونقذوا أغلفوا حساب بعض أنماط الحياة الريفية فأصبحت هذه القرى من وجهة نظر ساكينها غير نموذجية بالمرة، ومن ذلك أيضاً أن القرار بإنشاء مراكز أو وحدات لتنظيم النسل لا يعنى أن النساء سوف تقبل على استعمال حبوب منع الحمل مادامت النواحى الاجتماعية والحضارية فى المشكل لم تأخذ حقها من الدراسة والبحث.

ولما كانت العادات والتقاليد وأنماط السلوك الاجتماعى تختلف من جماعة ومن بيئة إلى أخرى، فإن بعض القرارات التى تعتبر منطقية ورشيدة فى محيط أو بيئة معينة قد لا ينظر إليها كذلك فى محيط أو بيئة أخرى مختلفة من ذلك مثلا أن ذبح البقر فى مصر يعتمد إنما فى الهند.

ثالثاً دراسة الاحصاءات والبيانات:

الإحصاءات والبيانات الضرورية وحدها لا تكفى، إذ يلزم أن تكون معبرة بالصورة التى تمكن من الاستفادة بها مع ترتيبها فى علاقات مفيدة تمكن من تحليل هذه البيانات وعمل المقارنات واستخلاص النتائج، وإذا كان نقص البيانات مشكلة فإن تضخم البيانات وزيادتها على القدر المناسب قد يسبب بعض المتاعب لذلك يلزم استبعاد البيانات غير الضرورية أو الكمالية وتصفية المتاح منها من البيانات غير الدقيقة والحذر من البيانات المتحيزة واستبعاد ما يكتشف منها.

ومن دراسة البيانات والإحصاءات وتحليلها تتكون صورة المشكل وبذلك يمكن تصحيح الفكرة القائمة أو تأكيدها، وإدراك أبعاده الحقيقة والإطار الذى يحتويه، ومن ثم تعزز الآراء والأفكار المبدئية عن المشكل وتصبح فى موقف يمكن من اتخاذ القرار.

وهكذا يتضح أن منهج اتخاذ القرار لا يكون جليا تماماً منذ البداية، هذا المنهج قد يتغير ويتحدد مع زيادة البيانات والمعلومات والتقدم فى الدراسة والمرور فى المراحل الأخرى لإتخاذ القرار.

رابعا-اتخاذ القرار:

1-البدائل:

أ-إن هذه المحاور الذهنية التى يمر بها الإدارة توصله إما إلى ضرورة اتخاذ إجراء معين قبل المشكل، أو طرحه جانباً، أو إرجائه، ويلاحظ هنا أنه فى عدد من الحالات يحدث أن يكون عدم اتخاذ قرار هو القرار المناسب، فإذا اكانت الحلول البديلة المقترحة لاتوصل إلى قرار "بنعم" أو "لا" فالأمر يحتاج إلى مزيد من الدراسة والبحث[1].

على أنه إذا كانت ثمة ضرورة لاتخاذ قرار، فإن الدراسة المتعلقة للبدائل المختلفة تصبح خطوة أساسية للعمل، وعلى الرغم من أن المصلحة الذاتية والاتجاهات والخبرات الشخصية تؤثر فى هذه العملية، إلا أنه يلزم تجنب التحيز للأفكار والنوايا السابقة بقدر الإمكان، وأن تتم دراسة القرار الذى سيتخذ فى إطار التنظيم القائم كله وما يتصل به أو يؤثر فيه بالداخل والخارج، مع التأكيد على الأهداف المتوخاه والنتائج المرجوة من القرار، ونذكر فى هذا الصدد أن وزارة التخطيط تعد عادة عدة نماذج للخطة، كل منها يحدد أهدافه ووسائله وإمكانياته وطرق تنفيذيه وتمويله ومزاياه وعيوبه المتوقعه.

وهذه النماذج تعرض على القيادة السياسية، وتناقش وتدرس، ثم يختار من بينها النموذج الأفضل الذى يحقق الأهداف المأموله بأكثر السبل كفاية وفاعلية فى ظل الظروف القائمة والإمكانيات المتاحة.

ب-وهكذا نجد أنه بعد إيجاد الحلول البديلة للمشكل، وحصر المزايا والعيوب المرتبطة بكل منها، تلزم دراسة كل من هذه الحلول فى ضوء مزاياه وعيوبه المتوقعة وتقويمه، وقد لا تسمح الظروف أحياناً بعمل الدراسة المتشددة المتعمة الضرورية حيث

---

1 - توصلت البحوث فى مجالات الاقتصاد والرياضيات والعلوم السلوكية والإدارية إلى عدد من الطرق والأساليب والوسائل والنظريات التى تساعد فى اختيار البدائل عند اتخاذ القرار، منها على سبيل المثال نظرية "Game Theory" التى تفرض أن يبنى القرار على أساس ما يمكن أن يتخذه الآخرون من قرارات، وهذه الطريقة تفيد فى القرارات المتعلقة بالخطط العسكرية والمفاوضات السياسية والممارسة فى شراء السلع، ونذكر فى هذا الصدد أن الدول العربية كانت قد قررت أن نقطع علاقتها بألمانيا الغربية فى حالة ما إذا قررت الأخيرة إقامة علاقات مع إسرائيل.

تدعو الضرورة إلى اتخاذ قرار عاجل أو فورى وهو ما يسمى بالقرار تحت الضغط " Decision Under Pressure"، وفى هذه الحالة تتوخى عملية اتخاذ القرار اختيار أحسن ممكن فى ظل الظروف والمؤثرات والمتغيرات المسيطرة على الموقف ويمكن تصوير حال متخذ القرار هنا بموقف لاعب الكرة الذى يقذفها لحظة وصولها لقدمه على أفضل صوره ممكنه تحت ضغط حرارة المباراة و المنافسه والسرعة المطلوبة والحماس والاندفاع، وربما لو أتيحت له الكرة نفسها فى فرصة أنسب- كما فى حال المران-لتخير قذفها بطريقة أفضل.

جـ-فإذا تمت عملية البدائل المختلفة يصبح اختيار البديل الأمثل هو جوهر القرار .

ويلاحظ أن عملية الاختيار هذه عادة ما تتأثر-إلى جانب العوامل الموضوعية-بقيم الشخص وعاداته وخبراته السابقة والضغوط الداخلية والخارجية التى تمارس عليه، والمعلومات الشخصية واتجاهات الرأى العام بصدد المشكل، وهذا يجعل التقويم النهائى للقرار عملية شاقة، على أن هناك بعض الاعتبارات التى يمكن الاسترشاد بها فى اختيار، البديل الأمثل منها:

أ-عدد المزايا بالنسبة للمساوئ، أو قياس الفائدة المرجوة بالنسبة للمخاطر.

ب-مدى الكفاية التى يحققها البديل من حيث الاقتصاد والسرعة والاتقان.

جـ-إمكان تنفيذ القرار كاملاً.

فحينما تكون حصة النقد الأجنبى مثلا محدودة، وفى الوقت نفسه تعرض عدة مشروعات من وزارات أو إدارات مختلفه، تصبح عملية اختيار البديل الأمثل ضرورية جدا لاتخاذ القرار المناسب، وربما يكون الفيصل عند المفاضلة مدى ارتباط المشروع بمصلحة قومية، أو مدى إسهامه فى حل مشكلة معاصرة تهم الرأى العام،أو فى تحقيق أهداف خطة التنمية، أو مقدار الدفع السياسى الذى يساند المشروع، إلى جانب كمية المبلغ المطلوب ونوع العملة الصعبة وإمكان توزيعها على أكثر من مشروع ، أو كل أو بعض هذه العوامل.

2-الاعتبارات السياسية:

اتصال الادارة العامة بالسياسة وبالأهداف العامة للدولة أمر مسلم به، ومن ثم يلزم أن يتوخى الإداريون فى جميع القرارات التى يتخذونها أن تتمشى سياسة التنفيذ مع السياسة العامة، وأن تكون القرارات الإدارية هادفة إلى هذه الغاية.

ومعظم القرارات الإدارية لها جانبها السياسى مادامت تمس مصالح الجماهير كلها أو بعضها، ومادامت تتصل باتجاهات النظام القائم أو أهدافه أو بمدى كفايته وحرصة على مصالح الشعب، وهكذا نجد أن القرارات لا تتخذ فى فراغ ولا فى عزله، وإنما فى إطار المصلحة العامة والسياسة العامة والأهداف القومية.

3-الحذر من ديكتاتورية الخبراء:

إن الاسترشاد بعلم ورأى المستشارين والخبراء فى الميادين الاجتماعية والاقتصادية والنفسية والهندسية والطبية والقانونية وما إليها، ضرورة لازمة فى عملية اتخاذ القرارات، على أنه فى هذه الحالة يلزم الحذر مما نسميه بديكتاتورية الخبراء، وذلك حينما يحاول الخبير فرض رأية العلمى المحض فى مجال يكون فيه للسياسية والقيم والعادات والتقاليد اعتبارها الهام

فهما المستشارين والخبراء هى تقديم المشورة والنصح لافرضهما وللمنفذين والإداريين حرية الاستفادة وليس عليهم ضرورة استخدام كل ما يقدم إليهم.

والمستشارون والخبراء يتهمون المنفذين والإدرايين عادة بالجهل والاستبداد بالرأى والأخيرون يصفون المستشارين والخبراء بالتعصب لآرائهم وتخصصاتهم وبضيق الأفق ويلاحظ بصفة عامة أنه فى فترات الثورات والتغيير الراديكالى حيث تكون المشكلات حساسه وعاجلة يقل الاعتماد على رأى المستشارين الفنيين والخبراء بينما يزداد هذا الاعتماد بوصول الثورة والتغيير إلى مرحلة الاستقرار.

ويلاحظ أيضاً أن هذا الاعتماد يقل كلما كان المشكل ذا طبيعة سياسية حيث ترحج كفة المنفذين والإداريين فى حلة، ويزداد بزيادة فنية أو تكنولوجية المشكل، هذه الحقائق تدعونا دائماً إلى أن نتطلب من المستشارين والخبراء تقديم أكبر من رأى أو اقتراح للمفاضلة بينها عند اتخاذ القرار المناسب، وتدعونا أيضاً إلى الحذر عند استعمال الخبرة أو الاستشارة الأجنبية التى قد لا تدرك جوانب المشكلة السياسية والإجتماعية

والخطة الحكمية فى الاستفادة بهؤلاء الأجانب تستلزم أن يقدموا استشاراتهم أو توصياتهم إلى فريق آخر من الخبراء و المستشارين الوطنين لا إلى القادة مباشرة.

وتكون مهمة هذا الفريق الأخير معاودة فحص الدراسات التى تقدم بها الأجانب ومواءمتها بما يتفق مع أحوال وطبيعة المجتمع والظروف والعوامل السياسية المتدخلة فى الموقف.

4-تبادل الرأى مع من يتصل بهم القرار:

وفى سبيل الوصول إلى الأفضل يكون من الحكمة تبادل الرأى ودراسة المشكل مع الهيئات والجماعات الأخرى والجماهير التى يعنيها القرار أو يمس مصالحها من قريب أو بعيد، فمثل هذه الشورى يمكن أن تفيد فى جعل القرار مستوفياً لأغراضه، متوخياً شتى الاعتبارات، مستكملاً الصورة التى تحقق له التنفيذ الفعال، وإهمال هذا الإجراء قد يعرقل تنفيذ القرار، وقد يؤدى به إلى حتفه حينما تصبح الجماهير أو الهيئات والجماعات قوى ضاغطة أو مقاومة أو تصبح مصدراً للمتاعب [1].

ومن الأمثلة الناجحة فى هذا الصدد مالجأ إليه مدير أمن القاهرة حينما دعا مديرى دور السينما والمسرح بالعاصمة للاجتماع به عند بحثه طرق الرقابة التى يمكن فرضها على العابثين بالآداب العامة وبشعور الجمهور من رواد هذه الملاهى، وكذلك الإجراء الذى لجأ إليه نائب مدير أمن الاسكندرية حينما عقد اجتماعاً حضرة الباعة الجائلون بالمدينة للوقوف على رأيهم قبل اتخاذ قرار بمنعهم من مزاحمة وسط المدينة وتحويل نشاطهم إلى الشوارع الجانبية، ففى هذين المثلين استكملت جهة الإدارة عناصر اتخاذ القرار بما هيأ له التنفيذ الفعال، وأدى إلى مساهمة الأطراف المعنية فى تنفيذ القرار وتحقيقة لهدفه.

وفى مثال آخر من هولاند، كان هناك تشريع معين يحدد عدد أفراد طاقم البواخر بما لا يقل عن 60 عاملاً فى نافلات البترول، وقد رئى فى عام 1960 أن هذا العدد مبالغ فيه، وأن كفاية الإدارة تتطلب تخفيضه بعد أن أدركت شركات الملاحة الخسائر المترتبة على وجود فائض عمالة ببعض النافلات، على أن هذه الشركات لم تستطع أن

1 - قد تؤدى بعض الاعتبارات والظروف التى تستوجب سرية بعض القرارات، ومن ثم لا يؤخذ رأى الآخرين فيها قبل اتخاذها، ومع ندرة هذه الحالات فإنه من الضرورى بعد صدور القرار تبريره بالنسبة لمن يعينهم الأمر.

تتخذ قراراً فى هذا الشأن لأن هذا الحد الأدنى محدد بقانون، ونقابات العمال تعارض بشدة أى وفر فى العمال، فتقدمت الشركات للحكومة مبدية الرغبة فى تخفيض العدد.

فسمحت الحكومة بإجراء تجربة لمدة سنة بخفض عدد العاملين على إحدى الناقلات ثم تدرس النتائج بعد ذلك، فإذا نجحت التجربة عدل القانون، وقد نفذت التجربة باشتراك العاملين فى الناقلة من العاملين كل المستويات بحيث تمثل جميع الفئات العاملة بها، وطلب إلى هذه المجموعة أن تدرس الموقف وتحاول أن تحل المشكلة بنفسها على أن تكون القرارات التى تتخذ فى هذا الصدد بالإجماع.

وفى الأحوال لا تلتقى فيها كل وجهات النظر يكون الرأى الأخير لقبطان الناقلة باعتباره المسئول الأول عن العمل، وقد جاءت هذه التجربة بنتائج طيبة ظهر أثرها فى العلاقات بين العاملين وفى الوصول إلى الهدف بتخفيض العدد من 60 إلى 40 عاملاً على الناقلة، بمايؤيد وجود فائض كان يؤثر فى اقتصاديات المشروع ومن هنا بدأ العاملون يفكرون تفكيراً من نوع جديد يتجه إلى تحسين طرق أداء العمل بما يجعله متقناً واقتصادياً.

وفى ظروف تحولنا الاشتراكى تبدو عملية اتخاذ القرارات بطريقة ديمقراطية بالضرورة لازمة لتوحيد الفكر ولتنمية الشعور بالمسئولية القومية والاجتماعية وإشراك القاعدة مع القيادة فى تحمل مسئولية العمل والانتاج.

خامساً متابعة القرار وتقويمه:

يصدر القرار بعد اتخاذه، وتصبح عملية نقله إلى الأشخاص المعنيين والوحدات المختصة مرتبطة بمدى فاعلية نظام الاتصالات القائم فى المنظمة وبمدى كفاية هذا النظام، والواقع أن صلاحية نظام الاتصالات عنصر هام وحيوى فى عملية اتخاذ القرارات ونقلها، لك لأن المعلومات والحقائق الأساسية التى يبنى عليها القرار تنقل إلى من يتخذونه خلال قنوات الاتصال الموجودة فى التنظيم وبقدر وضوح هذه القنوات وجودة توصيلها، وأمانة الأشخاص الموجودين فى مراكزها الاستراتيجية ودقتهم وسرعتهم فى نقل المعلومات بتوقف مستوى القرارات التى يتخذ ويتوقف مصيرها بعد اتخاذها.

ويرتبط أيضاً بكفاية نظام الاتصالات مدى صلاحيته لنقل الصورة التى يحدثها القرار بعد صدوره والآثار المترتبة عليها، بمعنى تغذية الإدارة بصورة مستمرة بالمعلومات

التى توضح لها آثار تصرفاتها ونتائجها، وعملية استرجاع المعلومات هذه "Feed Back" هى الطريقة التى نحص بها على المعلومات التى تفيد فى متابعة وتقويم تصرفاتنا، وهى بذلك طريقة للتعلم وتغيير السلوك، ومن المعلومات والنتائج التى تصلنا خلال عملية استرجاع المعلومات يمكن النظر فى مدى إمكان استمرار القرار، أو إعادة النظر فيه، أو تعديله أو فرض التزامات معينة فى التنفيذ... أو ما إلى ذلك.

وتوجد عدة اعتبارات يجب حسابها عند اتخاذ القرار وعند صدوره، فى مقدمتها اختيار التوقيت المناسب، بمعنى انتهاز الفرصة المناسبة التى يكون فيها للقرار أفضل الأثر وأعظم النتائج من حيث تحقيقه لأهدافه، ويلزم أن نؤمن بأن الفرصة تكون مناسبة طالما انتهزت وإلا تفقد صفتها كفرصة، وأن بعض القرارات التى تصدر فى مناسبات معينة قد تبدو غريبة أو غير ذات موضوع فى زمن آخر.

والتوقيت المناسب يعتمد على القدرة السليمه على استقراء الحوادث والتنبؤ بالمستقبل، كما يأخذ فى اعتباره الأحداث الدولية والأحداث الداخلية والظروف التى تمر بها المنظمة، والمناسبات الخاصة وارتباط القرار بقرارات أخرى وما إلى ذلك ومن القرارات التى أحسن توقيتها قرارات الرئيس جمال عبد الناصر بتأميم قناة السويس وبالانسحاب من سيناء فى عام 1956.

وبإتفاق العمليات الحربية مع سوريا عقب انفصالها من الجمهورية العربية المتحدة فى عام 1961 ويلاحظ أن اختيار التوقيت المناسب لهذه القرارات كان له أكبر الأثر فى تحقيقها لأهدافها، وفى ذلك الفعل الممتاز الذى أحدثته.

ومن الضرورى عند اتخاذ قرار جديد إعداد وتهيئة البيئة الخارجية والبيئة الداخلية للعمل لصدور هذا القرار، وهذا يستلزم فى بعض الأحيان الاستفادة بوسائل الإعلام فى توعية الجمهور وتعليمه عن القرار الذى نحن بصدده، والوقوف على آراء الناس واتجاهاتهم فى هذا الشأن، كما يستلزم أيضاً تهيئة جو العمل الداخلى لتقبيل القرار الجديد وتنفيذه، وقد يتطلب هذا إعلان القرار فى مؤتمر وإبداء الأسباب التى دعت لاتخاذه، والغاية المنشوده منه، وحث الهمم لتنفيذه.

وفى بعض الأحيان نجد أن القرارات الجديدة تستلزم تعيين موظفين جدد وإنشاء أقسام وإدارات وتجهيزها وإدارتها، أو تستلزم تدريب الموظفين الحاليين على المهام

والأعمال الجديدية التى يتصل بها القرار، أو إعادة النظر فى الوسائل والطرق المستخدمة، أو تغيير القادة والرؤساء... وما إلى ذلك، وهذه كلها مشكلات جديدة تفرض نفسها على جهة الإدارة.

ولا تنتهى مهمة اتخاذ القرارات بصدوره، فالقرار لا تتحقق فاعلية إلا عن طريق عملية المتابعة المستمرة لتنفيذه، بذلك تتأكد الإدارة مما إذا كان القرار سليما ومحققاً لهدفه، فبعض القرارات قد تنقصها نواح قانونيه أو فنية يكشف عنها التنفيذ مما يستدعى مراجعتها أو تعديلها، وهذه يجب أن تتم بالاشتراك مع من اتخذ القرار أصلا حتى لا تتغير طبيعةالبرامج أو الخطة أو تمسح، وعملية المتابعة هذه يجب أن تتم من الداخل والخارج لتحقق بصورة مثلى، ويمكن للإدارة أن تختار طريقة المتابعة المناسبة عن طريق الأجهزة المتاحة لديها والرؤساء العاملين بالمنظمة والفنيين والاستشاريين وعن طريق الوقوف على اتجاهات الرأى العام ونتائج البحوث والدراسات... وما إلى ذلك.

وأخيراً تقول إن القرارات تصدر فى محيط معين وفى بيئة بذاتها وتحت الظروف وعوامل ومتغيرات مختلفه، لذلك قد يكون من الخطأ محاولة تقويم بعض القرارات والحكم عليها من خارج المنظمة أو البيئة التى تحتويها، وبدون الإدارك التام لجميع الاعتبارات الداخلية والخارجية، والإلمام بالمعلومات والحقائق المتصلة بموضوع القرارت والوقوف على التيارات والقوى الضاغطة والاتجاهات والمصالح المختلفة المؤثرة واكتمال هذه الصورة عامل أساسى للتقويم الموضوعى لأى قرار يتخذ.

الـفـصـل الـثـالـث

الـحـوافـــــز

نظم الأجور التشجيعية

الشروط الأساسية لنظم الأجور التشجيعية:

يجب تخطيط ادارة الأجور التشجيعية بما يتفق مع مبادئ العلاقات الانسانية وتوجد طرق متعددة للأجور التشجيعية يجب أن تختار منها المنشأة ما يناسب ظروفها اذ أن اختيار الطريقة دون دراسة دقيقة يؤدى الى مشكلات متعددة وخفض معنويات العاملين والتأثير على الكفاية الانتاجية فتؤدى الى عكس الغرض المقصود وهو زيادة الانتاج.

وهناك شروط ومبادئ رئيسية يجب أن تتوافر فى نظم الأجور التشجيعية ضمانا لنجاحها وهى:

1-البساطة:

يجب أن تتميز طريقة الأجر التشجيعى بالبساطة حتى يسهل فهمها من جانب العاملين، كما يجب يكون فى استطاعة الفرد حساب الأجور المستحقة له دون صعوبة ويراعى تجنب التعقيد اذ أن العاملين لا يثقون بالطريقة التى لا يستطيعون فهمها.

2-وضع معايير علمية عادلة:

يتكون الأجر الذى يحصل عليه العامل عادة فى نظم الأجر التشجيعى من قسمين، القسم الأول مبلغ محدد لكمية محددة من الإنتاج هى الإنتاج العادى للعامل العادى ويعرف هذا المبلغ المحدد بالأجر الأساسى، وأما القسم الثانى فهو المبلغ الإضافى فوق الأجر الأساسى ويتغير تبعا للانتاج الزائد عن الكمية العادية المعيارية المحددة من البداية، ويتناسب معها تناسباً طردياً,

ولذا فان تحديد مستوى الانتاج العادى(المعيار) خطوة هامة، وهى أساس نظام الأجر التشجيعى، ويجب اتباع طرق علمية دقيقة لتحدد هذه الكمية حتى لا تكون أكبر مما ينبغى فيقل دخل العامل، أو أقل مما ينبغى فيزيد عبء المنشأة من الأجور زيادة ليس لها ما يبرر.

وليكون مستوى الانجاز أو المعيار دقيقا يجب توحيد وتنميط الوظائف والاجراءات والسياسات اذ يتوقف عليها كمية الانتاج، فتبذل الجهود أولاً لتنميط السياسات والاجراءات وظروف العمل والمواد وتحديد بطريقة واضحة.

ويجب ألا تعمد الإدارى الى تغيير المعايير الموضوعة أو معدل الزيادة فى الأجر اذ تبين لها أن بعض العاملين يحصلون على دخول عالية، إذ أن هذا التغيير يفقدها ثقة العاملين وعدم تعاونهم فى المستقبل-وطبيعى أنه يجرى التغيير فى هذه المعايير اذا تغيرت نظم العمل أو آلاته أو مواد أو ظروف العمل بما يتفق مع هذه التغييرات.

2-استخدام طرق دقيقة لقياس الانتاج:

يتوقف حساب دخل العامل على كمية الانتاج التى أنجزها، وذلك يجب أن يكون هناك وسيلة دقيقة لقياس كمية الإنتاج.

ويجب وضع معايير للدقة ونوع الإنتاج، اذا أن من مخاطر الأجر التشجيعى تركيز العامل على الناحية الكمية لزيادة دخله مما يؤدى إلى خفض درجة الدقة والجودة فى الوحدات المنتجة، ولذا يجب أن تكون معايير النوع محددة وواضحة حتى لا يكون هناك خلاف بين العاملين والإدارة على الوحدات التى ترفض عند الفحص نظرا لعدم توافر المواصفات المحدده فى معايير النوع بها.

ويجب أن يكون نظام فحص واحصاء وتسجيل الوحدات المنتجة واضحاً وأن يعلم العاملون كمية الانتاج التى أنجزها كل منهم ليمكهم من حساب الأجور المستحقة لهم، ويتطلب الأمر نظاماً دقيقاً للأعمال المتكتبة للحصول على البيانات المطلوبة لحساب الأجر دون تعقيدات تزيد من تكاليف هذه الأعمال.

4-ضمان حد أدنى لدخل العامل:

يجب أن يكون هناك أجر عادل مضمون للعاملين فى نظم الأجور التشجيعية بغض النظر عن انتاجهم، ويطمئن العامل أنه سيحصل على هذا الأجر على الأقل، ويفيد ذلك فى شعور العاملين بالأمن وتجنبهم القلق النفسى ويضمن تعاونهم فى تنفيذ البرامج.

كما يجب تعويض العاملين عن تعطيلهم عن العامل بسبب نقص المواد الأولية لأى أسباب أخرى لا ترجع إلى أخطائهم.

ويحدد الأجر الأساسى المضمون للوظائف على أساس قيمتها النسبية، ولذا فإن المنشأة عادة تقوم بتقييم الوظائف لتحديد أجور أساسية للوظائف تتفق وتتناسب مع قيمتها.

5-توفير الباعث لزيادة بذل المجهود:

يكون من المهم أن توفر الطريقة المتبعة الباعث ليزيد من بذل الجهد والطاقة فى العمل لإنتاج كمية أكبر، فإذا كانت الزيادة التى يمكن الحصول عليها عن الأجر الأساسى قليلة لا يكون هناك باعث لبذل العامل أقصى طاقته ومن ناحية أخرى يجب العناية بتحديد معيار عادل قبل استحاق الأجر التشجيعى حتى لا تزيد تكاليف العمل المباشر بلا مبرر، ويوضع المعيار على أساس الفرد المتوسط الكفاية التى قام ببذل الجهد المتوسط فانه يحصل على زيادة مناسبة فى الأجر.

ويرى معظم الخبراء أنه يجب ألا توضع حدود عليا لما يمكن أن يصل اليه دخل العامل، اذ يحصل العامل على الدخل الذى يتناسب مع انتاجه، ويرون أنه اذا وضعت حدود عليا فان ذلك يقلل من قيمة الطريقة التشجيعية ولا يسمح باستغلال طاقات وقدرات العاملي الاستغلال الكامل

كما يجب أن تكون الزيادة فى الأجر متناسبة تناسباً مباشراً مع الزيادة فى الانتاج عن المعيار المحدد، إذ أن المتغير فى معدل الزيادة فى الأجر فى المستويات المختلفة عن الزيادة فى معدل الانتاج يؤدى الى تعقيد الطريقة و تبدو غير عادلة بالنسبة للعامل المجد، ويحبذ العاملون الطرق التى تنص على دفع مقابل لكل الوحدات الزائدة فى الانتاج بنفس المعدل لسهولة فهمها وعدالتها، كما يحبذها الاداريون اذ أنه بهذه الطريقة يكون هناك معدل ثابت للأجر المباشر للوحدة فوق المعيار.

6-اقتناع العاملين والادارة بالطريقة:

ينجح تطبيق الطريقة المختارة للأجور التشجيعية ويقل الخلاف بين الادارة والعاملين عندما يتقبل العاملون هذه الطريقة ويقتنعون بعدالتها، ويمكن الوصول إلى تقبل العاملين وتعاونهم باشراك ممثليهم فى تخطيط الطريقة كما يجب بجانب هذه المشاركة أن يكون هناك شرح وتفسير واف لكيفية تأثير الطريقة على أجر العاملين واجابة استفساراتهم عن إجراءات وطرق احتساب الأجر.

كما يجب أن تكون الطريقة مفهومة فهما واضحا من جانب المشرفين والاداريين، وان تحظى بتأييد الادارة العليا.

7-تطبيق الطرق التشجيعية بالنسبة لأكبر عدد من الوظائف:

هناك أعمال يسهل قياس الانتاج فيها، ولذا فإن بعض المنشأت تطبق الأجول التشجيعية بالنسبة لها وتترك باقى الوظائف، ولذا فان العاملين فى الوظائف الأخرى لا تتاح لهم فرصة الكسب الاضافى كزملائه الذين يطبق عليهم الأجر التشجيعى ويترتب على ذلك تذمرهم وسوء العلاقات الانسانية.

ولذا فإن الاتجاه الآن هو تغطية الأجور التشجيعية للغالبية العظمى من الوظائف بما فى ذلك العمل غير المباشر اذا استحدثت طرق للأجور التشجيعية بالنسبة لها.

1-الطرق التشجيعية فى حالة الأجر الزمنى:

تستخدم عدة طرق فى حالة تحديد اتباع الاجر الزمنى تناقش بعضها فيما يلى:

1-طريقة إدخال تعديلات طفيفة على طريقة الأجر الزمنى لتصبح طريقة للأجر التشجيعى توفر الباعث لزيادة بذل الجهد فى العمل، والطريقة التى نناقشها الآن هى طريقة الأجر المتغيرة، كما يطلق عليها " طريقة الوقت الميكانيكى",

ويحدد فى هذه الطريقة بأجر أساسى وهو فئة الأجر الموحد الزمنية حسب قيمة الوظيفة النسبيه، ويدفع هذا الأجر الأساسى للعاملين الذين ينتجون أقل من المعيار المحدد، وتدفع فئة أجر أعلى من الأجر الأساسى للعاملين الذين يصل انتاجهم أو يزيد عن المعيار المحدد.

وتتطلب هذه الطريقة قياس انتاج العاملين لتحديد الأفراد الذين يصل إنتاجهم أو يزيد عن المعيار المحدد وبالتالى يستحقون الفئة الأعلى من الأجر وتختلف المنشأة فى تحديد الفترة التى يجب أن يحافظ عليها الفرد على المستوى العالى من الانتاج ليستحق الفئة العليا من الأجور.

وتحدد الزيادة بين الفئة الأساسية والفئة الأعلى بحوالى 20% عادة مما يعطى للأفراد الباعث على زيادة انتاجهم والمحافظة على هذا المستوى من الانتاج وبذلك يتحدد الأجر الذى يحصل عليه الفرد نتيجة لمهاراته والجهد الذى يبذله فى عمله.

وتمتاز هذه الطريقة ببساطتها وبالتالى سهولة فهمها من جانب العاملين وتقبلهم لها، ويتطلب أى تعقيدات فى السجلات أو الأعمال المكتبية اذ أن هناك فئتين فقط

للأجور، كما أنها تناسب الحالات التى يكون هناك حاجة لايجاد باعث لزيـادة الجهـد فى العمـل ولكن لا يمكن تطبيق الطرق التشجيعية الأخرى,

ويؤخذ عليها أن الفرد يحاول أن ينتج كمية أعلى قلـيلا مـن المعيـار المحـدد ولكنـه لا يبـذل أقصى جهده للوصول إلى أكبر كمية يستطيع أن ينتجها اذ ليس أى مزايا إضافية بزيادة الأجر.

3-طريقة فئة الأجر المقاسة:

هذه الطريقة أيضاً من طرق الأجر الزمنى إذ يحدد فئه للأجر للوحدة الزمنيـة للفـرد، ولكـن تختلف عن طريقة الأجر الزمنى العادية فى أن فئة الأجر للوحدة الزمنيـة تختلـف مـن فـرد إلى آخر تبعا لكفايته.

وتحدد فئة الأجر فى هذه الطريقة بتقسيم أجر الفرد إلى قسمين، فيكون القسـم الأول وهـو يقارب 75% من مجمـوع فئـة الأجـر وهـو الأجـر الأسـاسى للوظيفـة ويحـدد بنـاء عـلى تقيـيم الوظيفة.

ويحدد القسم الثانى على أساس شخصى لتقييم كفاية الفرد على أساس معايير محددة مقـدماً مثل:

-الانتاجية.

-نوع العمل.

-المواظبة.

-السلوك.

ويقدر مدى تـوافر هـذه العوامـل فى الفـرد، وتعطـى عوامـل التقيـيم هـذه الأوزان حسـب احتياجات الوظيفة، ويضاف هذا الجزء المتوقف على تقييم الفرد الى القسم الأول فنصل إلى فئة الأجور المحددة للفرد.

ويقيم الأفراد دوريا عادة مرة كل ثلاثة شهور، وتستخدم نتيجة تقيـيم الفـرد فى فـترة معينـة لتحديد الجزء الشخصى من الأجر للفترة التالية لحين اتمـام التقيـيم التـالى: وبـذلك يكـون هنـاك باعث للفرد لتحسين أدائه للحصول على فئة أعلى من الأجر ويمكن خفـض فئـة الأجـر للفـرد إذا حصل على نتيجة منخفضة فى التقييم .

وتختلف هذه الطريقة عن التقييم العادى للأفراد فى أنه تعطى الانتاجية وزنا كبيراً وفى أنه يمكن خفض فئة الأجر نتيجة لحصوله على تقييم منخفض وهو أمر لا يتفق مع المبادئ الأساسية لتقييم العاملين وتمتاز هذه الطريقة ببساطتها وسهولة فهمها وبتركيزها على تشجيع العامل لتحسين انتاجه وعناصر أدائه الأخرى مثل المواظبة والسلوك والتعاون مع زملائه، كما تضمن الاتصال المستمر بين المشرفين والعاملين اذ يجب أن يتصل المشرف باستمرار بكل فرد حتى يستطيع تقييم أدائه، وتشجيع الأفراد على التعاون فى نجاح التغيرات الجديدة واقتراح الوسائل لدفع عملية الانتاج اذا أن ذلك يرفع من الدرجات التى يحصل عليها فى التقييم.

ولكن تكثر شكارى العاملين عادة عند اتباع هذه الطريقة نظرا لعدم اقتناعهم بنتيجة تقييم أدائهم وبالتالى حصولهم على أجر أقل، كما يؤخذ على هذه الطريقة أنها لا توفر دافعا حقيقيا يربط الأجر بانتاج الفرد ويدفعه الى بذلك أقصى طاقته.

الطرق المبنية على الانتاج:

ان الأجر على أساس الانتاج يوجد الدافع لبذل المزيد من الجهد لزيادة الانتاج والواقع أن كل الطرق المبنية على أساس الانتاج تعتبر طرق تشجيعية توفر الدافع المطلوب لزيادة الانتاج.

وأكثر الطرق المبنية على الانتاج انتشاراهى تحديد موحد للقطعة أى يحدد فئة للأجر للوحدة المنتجة ويحتسب الأجر بضرب فئة الأجر فى عدد الوحدات المنتجة، وتناسب بصفة خاصة الأعمال التى تكون فيها الوحدات المنتجة متماثلة ويسهل قياس انتاج كل عامل على حدة.

ويمكن ادخال تغيير بسيط على هذه الطريقة ولكن يؤدى الى نفس النتيجة، فيحدد وقت قياس لانتاج الوحدة من العمل، ثم يحدد أجر الساعة، فيحدد وقت قياس لانتاج الوحدة من العمل، ثم يحدد أجر الساعة ويحتسب الأجر بضرب عدد الوحدات المنتجة فى الوقت القياسى المحدد للوحدة فى الأجر المحدد للوقت وبالتالى فان العامل يكافأ عن الوقت الذى وفره فى الانتاج.

ولتكون الطريقة عادلة يجب حساب الوقت القياسى المسموح به للقطعة بطريقة عملية دقيقة حتى لا يستغل العامل أو يحصل على أجر أعلى مما يستحق كما يجب

عدم خفض الفئة المحددة للوحدة المنتجة أو زيادة الوقت القياسى المحدد لانجاز الوحـدة حتـى لا يفقد العاملون ثقتهم فى الادارة.

وهناك طرق متعددة من الطرق التشجيعية المبنية على كمية الانتاج نناقش أهمها فيما يلى:

أولاً-طريقة أجر القطعة المتغيرة:

ابتكر فريدريك تايلور هذه الطريقة على أنها حل جزئى لمشكلات العاملين.

وتتكون هذه الطريقة من وضع فئتين لأجر القطعة وهى فئة عاليـة عنـدما ينجـز العمـل فى الوقت القياسى المحدد لها أو أقل من هذا الوقت بالمواصفات الصحيحة، والفئة الثانية وهى أقل اذا استنفد العامل وقتاً أطول من الوقت القياسى المحدد.

وقبل تحديد لوقت القياسى للقطعة قام تايلور بتحليل وتحسين نظام العمل، وقـام بتحديـد الوقت القياسى عن طريق دراسة الزمن.

ولتوضيح هذه الطريقة نعطى نفس المثال الذى قدمه تايلور لشرح طريقته.

لقد وضع تايلور الوقت القياسى لوظيفة معينة 20 وحدة فى اليوم.

وطبقاً لأجر القطعة المتغيرة اذا أنجز العامل عشرين وحدة فى اليوم تتوافر فيها معايير الدقة والنوع الموضوعة افنه يتقاضى 15 سنتا عن الوحدة المنتجة، أما إذا أنتج العامل أقل من عشريـن وحده فانه يتقاضى 12 سنتا عن الوحدة.

وبالتالى يكون أجر العامل الذى ينتج 20 وحدة.

20 وحدو × 15 سنتا= 3.00 دولارات.

أو اذ أنتج 19 وحدة فيكون أجره.

19 وحده× 12سنتا= 2.28 دولارات.

أى أن تايلور أعطى أجرا إضافيا 25% للوحدة للعامل الذى يتنج الانتاج الأعلى لتشـجيعه الى الوصول إلى المعيار المطلوب.

كما أعطى تايلور اهتماما خاصا لنوع ودقة الانتاج اذ أن خطتـه تـقضى بعقـاب الفـرد الـذى ينتج انتاجا لاتتوافر فيه المواصفات المطلوبة، فالأجر المحدد للقطعة المعبية حدد بعشرة سـنتات فى بعض الأحوال وبخمسة سنتات أى أقل من الأجور المحددة للقطعة فى حالة الانتاج البطئ.

ولقد طبقت هذه الطريقة بنظم أخرى فحددت فئة للقطعة لعدد معين للوحدات المنتجة، وفئة أخرى مخفضة للوحدات التى تنتج أكثر من ذلك أى قد يحدد فئة للقطعة 5 قروش للوحدات العشرة الأولى، ثم اذا زاد انتاج الفرد عن ذلك تحسب له الزيادة على أساس ثلاثة قروش للوحدة الاضافية وبذلك يتقاسم العامل والمنشأة نتيجة الزيادة فى الانتاج، غير أن هذه الطريقة عارضها العاملون نظراً لأنهم لا يجنون ثمرة تفوقهم وجهودهم كاملة.

وقد تطبق بالطريقة العكسية فتحدد فئة منخفضة لكمية معينة، وتحدد فئة أعلى للوحدات الاضافية التى تزيد عن الكمية الأولى، وهى طريقة توفر أكبر قدر من الدافع للفرد لزيادة انتاجه وتفيد فى خفض نصيب الوحدة من التكاليف غير المباشرة وخاصة فى حالة المنشآت التى تزيد فيها التكاليف الثابتة غير المباشرة.

ويستند نجاح هذه الطريقة على وضع معيار عادل دقيق، اذ لو وضع المعيار أعلى مما يجب فان العامل لا يستطيع الوصول إليه وبالتالى يتقاضى أجره حسب الفئة المخفضة اذا كان المعيار أقل مما ينبغى تزيد تكاليف الوحدة المنتجة من الأجور المباشرة.

مزايا ومشكلات هذه الطريقة:

توفر هذه الطريقة الدافع لزيادة بذل الطاقة لزيادة الانتاج وبالتالى تحقق مزايا للعامل لزيادة أجره، والمنشأة لوفر أرباحها، وللمجتمع لخفض تكاليف السلعة نتيجة لخفض نصيبها من التكاليف غير المباشرة وبالتالى امكان بيعها بسعر منخفض.

وتفيد المنشأة اذ تجتذب اليها العمال المهرة الذين يستطيعون انتاج كمية أكبر للاستفادة من الأجر المرتفع الذى يمكن أن يحصلوا عليه من المنشأة طبقا لهذه الطريقة، كما أن العامل الأقل فى المهارة يجد من صالحه ترك العمل والالتحاق بالمنشأت الأخرى التى تدفع أجرا زمنيا.

كما تؤدى فى كثير من الأحوال إلى التعاون بين الإدارة والعاملين لزيادة الانتاج اذ أن زيادة الانتاج تؤدى الى النفع المتبادل، ويعيب هذه الطريقة أنها تصلح للعامل الماهر ولم تأخذ فى الاعتبار العامل المبتدئ الذى يحتاج الى وقت لاكتساب الخبرة والذى تحتاج اليه المنشأة لتجديد قوتها العاملة، كما نحتاج الى خبرة غير عادة لتحديد معيار ومستوى الانجاز.

تعديلات هذه الطريقة:

رأى الكثيرون أن طريقة تايلور السابقة قاسية بالنسبة للعامل المبتدئ والعامل المتوسط وان كانت مجزية بالنسبة للعامل المتفوق.

ولقد وضعت طريقة Gantt كطريقة انتقالية بين الأجر الزمنى وطريقة تايلور للأجر المتغير، ولذلك وضع أجراً يومياً مضموناً يتقاضاه العامل بغض النظر عن انتاجه بدلا من تقاضى الأجر حسب الفئة المنخفضة فى طريقة تايلور مع تقاضى العامل الفئة الأعلى من الأجر عند وصوله الى المعيار المحدد أو زيادته عنه، أى أن العامل الذى تقل انتاجيته عن المعيار يأخذ الأجر اليومى المضمون والعامل المتفوق يحصل على أجر أعلى يتناسب مع انتاجه حسب فئة الوحدة الأعلى التى تحصل على 20% مكافأة إضافية، وبذلك فرق أيضا بين مستويات الكفاية ووفر الدافع لزيادة بذل الجهد فى العمل مع ضمان أجر معقول للعامل غير المتفوق.

ووضعت طريقة أخرى هى طريقة ميريك Merrek المتعددة، اذ أنه رأى تايلور كان متشدداً مع العاملين ماعدا العامل المتفوق ولذلك استبدل علاوة العشرين فى المائة بخطوتين هما زيادة 10% اذا وصل العامل الى 82% من المعيار المحدد، وإذا وصل إلى المعيار أو زاد عليه يحصل على العلاوة فى فئة القطعة وهى 20%.

الطرق المبنية على الوقت المقتصد:

هناك عدة طرق للأجور التشجيعية، تعطى أجورا تشجيعية على أساس الوقت الذى يوفره العامل نتيجة لبذله طاقة أكبر وانجازه للعمل فى وقت أقل ويعطى العامل علاوة أو أجر اضافيا يتناسب مع الوقت الذى وفره.

وتهدف هذه الطرق الى خفض التكاليف مع حصول العاملين على أجور أعلى نتيجة لبذلهم أقصى امكانياتهم، ونتناول طريقتين من هذه الطرق هما طريقة هالسى وطريقة روان.

طريقة هالسى:

يتقاضى العامل عند اتباع هذه الطريقة أجرا محددا مضمونا مضافا إليه نسبة من أجر الوقت الذى وفره-وتحدد هذه الطريقة الوقت اللازم لانجاز عمل معين نتيجة للخبرة السابقة للمشرفين ومن دراسة سجلات الانتاج فى الماضى، ويتقاضى العامل

بالاضافة الى الأجر المحدد للعمل علاوة عن كل ساعة يخفضها فى انجاز العمل عن الوقت المحدد لهذا العمل.

ولقد حدد هالسى فى البداية العلاوة الاضافية للأجر بثلث أجر الوقت المقتصد، أى أن العامل والمنشأة يتقاسمان الاقتصاد الناشئ عن السرعة فى الانجاز بنسب مختلفة ويرى هالسى أن هذه الطريقة ترتكز على عدم اعطاء العامل أجر كل الوقت الذى وفره بل نسبة منه فقط، فاذا وفر العامل ساعة انتاج وحدة معينة وحصل على ثلث أو نصف أجر الساعة تقل تكاليف هذه الوحدة، ويزيد أجر العامل أيضاً عما اذا كانت هذه الساعة لم تقتصد-ولقد عدلت النسبة التى وضعها هالسى بعد ذلك اذ أصبحت تتراوح بين 30%، 70% وأصبحت النسبة الشائعة 50%.

وفى كل الحالات يحدد أدنى من الأجر يتقاضاه العامل بغض النظر عن انتاجه ويتناسب مع الوقت الذى عمله فعلاً، ولقد عالجت هذه الطريقة المساوئ التى كانت تنشأ غير تغيير فئة القطعة فى طرق دفع الأجر على أساس الانتاج، اذ أن الادارة كانت تلجأ الى خفض فئة القطعة عندما يحصل العاملون على أجور عالية مما يفقدها ثقة العاملين، ويحدد الأجر فى هذه الطريقة كالآتى:

أ-اذا انتج العامل الوحدة فى الوقت القياسى أو استنفد وقتا أطول من الوقت القياسى المحدد فانه يحصل على الأجر المحدد المضمون من المنشأة.

ب-اذا أنتج العامل الوحدة فى وقت أقل من الوقت القياسى فانه يحصل على أجر الساعات التى عملها مضافا إليه النسبة المقررة من أجر الوقت الذى اقتصده طبقا للمعادلة الآتية:

الأجر=أجر الساعة×(الوقت المستنفذ÷ نسبة مئوية من الوقت المقتصد).

فإذا افترضنا أن الوقت المحدد لانتاج وحدة معينة هو ثمانى ساعات وأن أجر الساعة هو 20 قرشاً، فإن العامل الذى ينتج السلعة فى ثمانى ساعات يحصل على 160قرش وهو أجر الساعة مضروباً فى عدد ساعات العمل، كما أن العامل الذى ينجزها فى 6ساعات وكانت النسبة التى تعطى للعامل هى 50% من الوقت المقتصد فان أجره يحتسب كالآتى:

20×6+(2×50%)

أى 20×7=140 قرش

أى أن تكلفة الوحدة من الأجر المباشر هى 14 قرش فقط علما بأن تكلفتها من الأجر المباشر فى حالة العامل الذى أنتجها فى ثمانى ساعات هى 160 قرش وبذلك انخفضت التكاليف للمنشأة، كما أن العامل تقاضى أجر ساعة إضافية فزاد أجره وهو عشرون قرشاً، وبذلك فان النفع يكون متبادلا بين المنشأة وبين العاملين، وبذلك تختلف هذه الطريقة عن طريقة فئة الأجر الموحد للقطعة، اذ أنه فى الطريقة الأخيرة تظل تكاليف الأجور المباشرة بالنسبة لكل وحدة ثابته عكس الحال فى طريقة هالسى التى تنخفض فيها الأجور المباشرة كلما زاد الإنتاج نتيجة لتقاسم المنشأة الوفر الذى حققه العامل معه.

مزايا ومشكلات هذه الطريقة:

تمتاز هذه الطريقة ببساطتها وسهولة فهمها من جانب العاملين، وامكانهم حساب أجرهم بمجرد الانتهاء من الانتاج، ويوفر الدافع الذى يحفز الأفراد على سرعة الأداء وبذل طاقة أكبر فى العمل للحصول على دخل أكبر، كما أن العامل المتوسط الكفاءة أو قليل الخبرة لا يشعر بالقلق نظرا لضمانه الحصول على الأجر المضمون من المنشأة وهى تجعل الأجر يعكس الفروق الفردية فى الأداء كما تمتاز هذه الطريقة بالمرونة اذ يمكن عمل مجموعة على أساس هذه الطريقة وعمل مجموعة أخرى على أساس الأجر الزمنى فى تطبيق الطريقتين كما أن العمل المكتبى اللازم لتطبيقها قليل وغير معقد.

غير أن أهم المشكلات التى تواجهها هى النقد من جانب العمال وتذمرهم نتيجة لمشاركة المنشأة لهم فى مجهودهم، وعدم حصولهم على جميع الوفر الذى حققوه.

طريقة روان:

ابتكر هذه الطريقة James Rown وكان يعمل باحدى الشركات الاسكوتلندية فى سنة 1898، وهى تعديل لطريقة هالسى، وتنبنى أيضاً على نفس المبدأ وهو منح العامل علاوة إضافية عن الوقت المقتصد، ولكن الفرق فى حساب النسبة المستحقة للعامل من الوقت المقتصد وهى تشترك مع طريقة هالسى فى ضمان حد أدنى من الأجر للعمل كما تتطلب تحديد وقت قياسى لانجاز العمل.

وتحتسب العلاوة الإضافية التى يستحقها العامل زيادة على الأجر الأساسى عن الوقت المقتصد يكون بنسبة الوقت المقتصد الى الوقت القياسى المحدد للعمل.

أى أن الأجر المستحق للعامل بهذه الطريقة=

أجر الساعة(الوقت المستنفد+ الوقت المستنفد ×الوقت المتقصد)

الوقت القياسى

فاذا افترضنا أن الوقت المحدد لعمل معين هو 10 ساعات وكان أجر الساعة 10 قروش واستطاع عامل أن ينجزها فى ست ساعات يحتسب أجره كالآتى:

10×(6+6÷10(10-6)

أى 10×(6÷2.4)=84قرشاً

أى أن العامل طبقاً لهذه الطريقة يحصل على أجر 8.4 ساعة نظير عمله ست ساعات، ويلاحظ أنه طبقاً لطريقة هالسى كان سيحصل على أجر ثمانى ساعات فقط اذاكانت النسبة المتبعة هى 50% من الوقت المقتصد اذ أن الوقت المتقصد فى هذه الحالة هو أربع ساعات كان العامل سيحصل على أجر ساعتين فيها فقط فى حالة طريقة هالسى، ولذا فانها أفضل للعامل طالما أن الوقت المقتصد لم يصل إلى 50% من الوقت القياسى المحدد للوظيفة، أما اذا زاد الوقت المقتصد عن 50% فان طريقة هالسى تصبح أفضل للعامل.

ويمكن القول بأن هذه الطريقة تتمتع بنفس مزايا طريقة هالسى وتواجه نفس مشكلاتها من اعتراض ونقد العاملين لها بسبب تقاسم المنشأة ثمرة اجتهادهم ويضاف إلى ذلك تعقيدها مما يجد للعامل صعوبة فى فهمها وحساب أجره ولذلك لا يرحب بها العاملون عادة.

الطرق التشجيعية الجماعية:

نطبق الطرق السابقة على أساس انتاج الفرد، وتؤثر على أجر الفرد وليس أجر المجموعة، والواقع أن الطرق التشجيعية الفردية تعطى باعثا أكبر لزيادة الانتاج، اذ أن أجر الفرد يرتبط ارتباطا مباشرا بمجهوده وانتاجه، ويرى المؤيدون للطرق التشجيعية الفردية أن الطرق الجماعية لا تعطى الأثر المطلوب لحفز الفرد على زيادة انتاجه اذ أن دخله لا يرتبط جهده وحده وانما يؤثر عليه جهود زملائه فى المجموعة.

ولقد تزايدت فى السنوات الأخيرة الطرق التشجيعية الجماعيـة، أى التـى تتوقـف عـلى انتـاج مجموعة من الأفراد، اذ توزع عليهم العلاوة الإضافية المستحقة نيتجـة لزيـادة انتـاج المجموعـة بنسب أجورهم الأساسية أو بنسبة أخرى متفق عليها ويشير مؤيدو الطرق التشجيعية الجماعية الى عيوب الطرق الفردية فيرون أنها تتطلب تكاليف ادارية عالية، وصعوبة وضع معـايير دقيقـة لعدد كبير من الوظائف والضغط من جانب الأفراد والنقابات لخفض المعـايير الموضـوعة، وكـثرة الشكاوى من جانب العاملين بالنسبة للأجور المستحقة لهم، ومقارنة العاملين للتغيرات الجديدة فى نظم العمل وآلاته، كما أن الأعمال غير المباشرة لا تناسبها الطرق الفردية، كما أن زيادة الآليـة فى الانتاج تعنى أن المجهود الفردى لم يعد له الأهمية التى كانت له فى الماضى ولكن يتوقف على الجهد الجماعى المنسق، ولذلك يرون التوسع فى الطـرق التشـجيعية الجماعيـة التـى تؤكـد روح الفريق فى المجموعات للحصول على الوحدات المنتجة بالجودة المثلى مع استغلال الآلات والمـواد أفضل استغلال.

ولا شك أن استخدام الطرق الجماعية أفضل من الطرق فى حالات معنية منها:

أ-عندما تتوقف النتائج فى بعض أنواع العمل على تنسيق جهود مجموعة من الأفراد.

ب-العمل الانتاجى الذى تضبطه وتحدده خطوط الانتاج الآلية ولا يستطيع العامل أن يقوم بأكثر من العمل الذى تنقله هذه الخطوط.

جـ-عندما يكون من الصعب أو غير العملى قياس أداء الأفراد.

د-الأعمال التى يعتمد فيها كل عامل على الخطوات السابقة فى تتابع العمل.

ولنجاح الطرق الجماعية يفضل أن تكون الجماعة صغيرة نسبيا، اذ تفقد هـذه الطـرق أثرهـا فى حالة الجماعات الكبيرة.

ويمكن تحويل الطرق التشجيعية الفردية السابقة الى طرق جماعية، ومن أكثر الطرق انتشاراً تحديد وقت قياسى للانتاج اذ أنتجت المجموعة المعايير المحدد فى أقل من الوقت القياسى يـدفع لها العلاوة الاضافية المحددة، وتحديد معايير الكمية المطلوب إنجازها فى وقت معين اذا أنجـزت المجموعة أكثر منها يدفع لها أجر إضافى عن الوحدات المنتجة الزائدة.

ويؤثر حجم الجماعة ومدى تماسكها وطبيعة العمل على مدى نجاح هذه الطرق، وتفضل الجماعات الصغيرة المستقرة التى لا يتغير أعضاؤها كثير اذ يساعد ذلك على زيادة الكفاية الانتاجية، كما أنه من المهم أن يكون العمل يتطلب الإعتماد المتبادل لأعضاء المجموعة على بعضهم لانجاز العمل-ولذا نجد أنه من الأفضل تطبيق الطرق التشجيعية على أفراد كل قسم أو إدارة معا غير أنه توجد طرق تطبق على جيمع العاملين بمصنع أو منشأة كما هو الحال فى نظم المشاركة الربح.

مزايا ومشكلات الطرق التشجيعية الجماعية:

1-يكون من السهل وضع معيار لعمل المجموعة كلها عكس الحال فى المعايير الفردية التى تتطلب جهدا شاقاً وخاصة فى العمل غير المباشر الذى يتطلب وضع معيار فردى خبرة عادية وجهدا كبيرا.

2-نقص تكاليف العمل الكتابى اللازم لمقارنة الانتاج الفعلى بمستويات الايجاز الموضوعة وحساب الأجر المستحق.

3-تسهيل الإشراف اذ أن الجماعة تمارس ضغطها على الفرد الذى يعطل الانتاج حتى تحصل على دخل أكبر، كما تقل الحاجة الى توقيع الجزاءات اذ أن الجماعة بضغطها على الفرد تجبره على مراعاة قواعد النظام.

4-تحقيق روح التعاون والفريق بين العاملين وايجاد التماسك والتعاون بين أفراد المجموعة.

وتعتبر المشكلة الرئيسية لتطبيق هذه الطرق احتمال حدوث الخلاف والصراع بين أعضاء المجموعة اذ قد يلقى كل فرد على الآخر مسئولية خفض الانتاج وعدم حصولهم على دخل أعلى، كما أن الجماعات تميل إلى مقاومة اعادة النظر فى المعايير الموضوعة لتتناسب مع التغيير فى آلآلات والنظم، كما أن مثل هذه الطرق لا توفر الباعث للعامل المتفوق عن الآخرين اذ ليس من المحتمل أن يزيد من انتاجه كما هو الحال فى الطرق الفردية.

الطرق الجماعية التى تشرك جميع العاملين فى المصنع

هناك طرق متعددة للحوافز الجماعية يصمم فيها الحافز بحيث يشترك جميع العاملين فى المنشأة فى تقاسم المكافأة الاضافية طبقا لأسس متفق عليها مقدما، ونناقش طريقة سكانلون واشراك العاملين فى الأرباح كمثالين لهذه الطرق.

طريقة سكانلون

تعتمد طريقة سكانلون على التعاون الوثيق بين الادارة والنقابات العمالية كما تعتمد على وجود علاقات انسانية طيبة بين الادارات والعاملين وإشراك العاملين فى إتخاذ القرارات، وطبقاً لهذه الطريقة فانه يكون للادارة والعاملين الحق فى مناقشه ونقد مقترحات الطرف الآخر لتنمية انتاجية المنشأة، وترتكز الطريقة على ركنين أساسيين:

1-الحافز للعاملين لتحسين الإنتاجية.

2-تكوين لجان للأقسام والادارات وكذلك لجنة للمصنع كله لتقييم المقترحات التى تقدمها الادارة والعاملون لخفض التكاليف.

ولقد كان سكانلون ممثلا للنقابة أحد مصانع الحديد فى الولايات المتحدة، وقدم طريقته لخفض التكاليف، ولقد رقى نتيجة لنجاح طريقته الى النقابة العامة للعاملين فى ميدان الحديد والصلب وكلف بوضع طرق مماثلة فى المصانع الأخرى، وفى سنة 1956 كانت هناك أكثرمن ستين طريقة للحوافز الجماعية التى وضعها سكانلون.

وترتكز فلسفة الطريقة على التعاون الفعال بين جميع العاملين فى المنشأة والغرض الأساسى لها هو ايجاد وروح الفريق، وبناء على هذه الطريقة فانه يدفع للعاملين مكافأة إضافية على أساس الوفر فى تكاليف عنصر العمل، وبناء على هذه الطريقة فانه يعتمد على سجلات المنشأة لتحديد نسبة الأجور الى قيمة الانتاج على أساس سعر البيع، ثم تحسب هذه النسبة فى كل فترة ومقارنتها بالنسبة المحددة السابقة، فإذا كان هناك فروق بين الأجور الفعلية عن الأجور المتوقعة طبقا للنسبة المحددة للسابقة.

فإن هذا الوفر يحول الى حساب خاص بالأجور التشجيعية، ويستحق العاملون 75% من هذا الحساب بينما تحتفظ المنشأة بالربع الباقى، ولا يوزع نصيب العاملين كله فى نفس الشهر وانما يوزع بعضه ويبقى فى الحساب (حوالى 25% من نصيب العاملين) لمواجهة الزيادة فى نسبة الأجور فى الشهور التالية، ويسوى الحساب فى نهاية العام.

ولتوضيح طريقة تنفيذ الطريقة نعطى المثال الآتى:

اذا افترضنا أن نسبة الأجور الى قيمة الانتاج على أساس سعر البيع كانت 40%، فانه اذا كانت قيمة الانتاج على أساس سعر البيع 10000 تكون الأجور المتوقعة هى 4000ج، فإذا وجد أن رقم الانتاج السابق قد تحقق نظير 3500ج أجور فانه يكون هناك اقتصاد فى الأجور قدره 500ج فى هذا الشهر يستحق العاملون 75% منه أى 375ج ويوزع هذا المبلغ بين العاملون على أساس أجر كل منهم.

وطبقاً لطريقة سكانلون فان جميع العاملين فى كل الادارات يشتركون فى الحافز الجماعى وبذلك لا تحاول أى مجموعة تحقيق كسب على حساب جماعة أخرى.

ولقد تبين من دراسة تطبيق طريقة سكانلون فى عدد من المنشآت النتائج الآتية:

1-تقدم العاملين بعدد كبير من المقترحات والأفكار التى تؤدى الى خفض التكاليف.

2-تعاون العاملين فى ادخال التغييرات الجديدة فى محيط العمل سواء فى الآلات أو النظم، وعدم مقاومتهم لهذه التغييرات.

3-الضغط الاجتماعى على الأفراد الذين لا يقومون بدورهم الكامل فى الانتاج.

4-الاهتمام الكامل بجودة الإنتاج.

5-مساعدة العاملين لزملائهم المتأخرين فى الانتاج، وتزويد العامل لزملائه بكل البيانات الخاصة بالطرق السريعة للانتاج التى اكتشفها.

6-خفض عدد الشكاوى.

7-مراقبة العاملين للادارة والاصرار على الكفاية الادارية.

8-زيادة كمية الانتاج وزيادة دخل العاملين.

غير أن طريقة سكانلون لم تصادف نجاحا فى بعض المنشآت، ويتوقف هذا النجاح على مدى اهتمام العاملين والإدارة وعملهم على نجاحها، ووجد أن نجاحها كان أكثر فى المنشآت التى يقل عدد العاملين فيها عن 1000، اذ أنه عندما يكون عدد العاملين أكثر من ذلك يفقد العامل شعوره بالمسئولية عن تكاليف الانتاج.

وطبيعى فان حساب النسبة بين الأجور وقيمة الانتاج التى تكون أساساً لحساب العلاوة التى يستحقها العاملون تعديل هذه النسبة بما يتناسب مع التغير فى ظروف

العمل ينشأ عنها بعض الخلاف بين الادارة والعاملين، كما أن الاختلاف فى تصميم السلعة، وفى ظروف المنافسة، والنسبة بين العمل المباشر العمل الغير مباشر تتطلب تعديلات فى النسبة المحددوة واتفاقاً جديدا بين العاملين والادارة.

ويتغير وضع الادارة عند تطبيق هذه الطريقة اذ أن العاملين كلما زاد نجاح الطريقة كلما زاد اهتمامهم بمشكلات المنشأة، ومن ثم فان المشرفين والادارة يواجهون الانتقاد من جانب العاملين بصورة متزايدة.

اشراك العاملين فى الأرباح:

يعتبر البعض اشراك العاملين فى الأرباح نوع من الطرق التشجيعية الجماعية بينما يعتبرها البعض الآخر شكل من أشكال الزيادة غير المباشرة للعاملين فى الأجر، ولقد انتشر اتباع اشراك العاملين فى الأرباح فى البلاد المتقدمة صناعياً منذ وقت طويل اذ بدأ اتباع هذه الطريقة فى أواخر القرن الماضى وزاد اتباعها فى منتصف هذا القرن اذا كان هناك فى سنة 1956 عشرة آلاف منشأة تشرك العاملين فى الولايات المتحدة وحدها.

وهناك ركنان أساسيان لهذه الطريقة أولهما أن يكون هناك اتفاق مسبق بين الادارة والعاملين، وثاينهما أن تكون هناك علاقة فعلية بين الأرباح التى تحققها المنشأة والزيادة فى الأجر التى يتقاضاها العاملون.

الأشكال المختلفة لهذه الطريقة:

تصنف طرق اشراك العاملين فى الأرباح بعدة طرق، فيمكن توزيع الأرباح مباشرة عقب اعتماد الحسابات الختامية، أو يؤجل دفع هذه الأرباح للعاملين للمستقبل عند تحقق أحداث معينة، وينقسم اشراك العاملين فى الأرباح عادة الأقسام التالية:

1-الطريقة النقدية:

اذ يقسم الربح طبقا للنسبة المتفق عليها بين المنشأة والعاملين، ويحصل كل عامل على نصيبه من الربح نقداً عقب اعتماد الحسابات الختامية أو على فترات محددة.

وفى هذه الطريقة يجب الاتفاق مقدما على طريقة تحديد الربح القابل للتوزيع وكيفية تحديد نصيب كل عامل من الربح، وعدد مرات التوزيع، ولاطمئنان العاملين أن المنشأة تستخدم أسلوبا محاسبياً يبين الربح الحقيقى قد يبين مقدما البنود التي

تدخل فى الحسابات الختامية، كما يتفق على أن يقوم محاسبون مستقلون بمراجعة حسابات المنشأة، كما تعرض الحسابات على لجنة يمثل فيها العاملون تمثيلاً قويا.

ويختلف نصيب العاملين فى الربح من منشأة الى أخرى اذ تتراوح النسبة التى تخصص للعاملين فى الخارج بين 8% و 75%.

وتوزيع الآرباح فى بعض المنشآت سنويا بينما توزع بتعدد أكثر فى منشآت أخرى فقد تكون ربع سنوية أو شهرية، ويعيب توزيع الأرباح سنويا أن الطريقة تفقد قيمتها كحافز اذ أن الحافز لا ينبغى أن يكون بعيدا من الناحية الزمنية، كما أن توزيع الأرباح شهريا يجعل العامل يعتقد أنها جزء لا يتجزأ من أجره العادى وتحدث المشكلات والخلافات عندما يقل الربح الموزع، ولذلك فان أفضل طريقة هى توزيع الأرباح فى كل ثلاثة شهور أو أربعة.

وتدل الاستقصاءات على أن توزيع الأرباح فى صورة نقدية هى أقل الطرق اتباعا اذ أن دراسة مكتب احصاءات العمل فى الولايات المتحدة قد بينت أن 40% فقط من المنشآت التى تشرك العاملين فى الأرباح هى التى توزع نقداً، ولا يناسب دفع الربح نقدا للمنشآت التى يزيد فيها عدد العاملين عن 1000 عامل بينما يؤدى الى نتائج أفضل فى حالة المنشآت الأصغر.

2-تحديد عائد الأجور:

فى هذه الطريقة يرتبط توزيع الأرباح للعاملين بتوزيع الأرباح للمساهمين فى رأس المال، أى يوزع عائد للأجر عندما يوزع عائد لرأس المال، ويحدد فى الاتفاق النسبة التى تحدد كعائد للأجر والنسبة التى تحدد كعائد المساهمين.

وتؤكد هذه الطريقة فى أذهان العاملين وحدة المصالح بين العاملين والمساهمين فى رأس المال.

3-الدفع المؤجل:

طبقا لهذه الطريقة لا يدفع نصيب العاملين نقدا فورا وانما يجنب فى حساب خاص ويفتح حساب لكل عامل يجعل دائنا بنصيبه، ويشرف على الحساب لجنة من العاملين ويدفع للعامل كل أو بعض مستحقاته.

أحوال وظروف محددة منها:

1-بلوغ سن التقاعد.

2-العجز المستديم.

3-الوفاة.

4-الفصل والبطالة.

5-الطوارئ الأخرى مثل المرض أو زواج الأبناء.

وفى هذه الطريقة يجب أن تعد قواعد دقيقة واضحة تتبعها اللجنة المشرفة على الحساب، ويزود العاملون بكتيبات توضح تفصيلات الطريقة بلغة مبسطة.

ويبدو أن هذه الطريقة آخدة فى الانتشار فى الخارج وقد يرجع ذلك الى رغبة العاملين فى تأمين مستقبلهم، كما أن هذه الطريقة تحد من التضخم، كما أنها تساعد فى مواجهة طوارئ لا تفيد فيها الا مثل هذه الطريقة اذ أن التعويضات التى يحصل عليها العاملون من نظم التأمينات مازالت محدودة، وترحب الادارة بهذه الطريقة اذ أنه لا يحدث تذمر بين العاملين فى السنوات التى لا يتحقق فيها ربح قابل للتوزيع.

4-الطرق المختلفة:

انتشر فى السنوات الأخيرة استخدام طرق تأخذ جوانب من الطرق المختلفة، وبذلك تتمتع ببعض خصائص الطرق الفورية فى الدفع والطرق المؤجلة اذ يوزع جزء من نصيب العاملين بينما يحتجز الجزء الآخر لمواجهة احتمالات المستقبل.

أغراض اشراك العاملين فى الأرباح:

تقوم المنشآت باستخدام هذه الطريقة لأغراض مختلفة، ويبدو أن الغرض الرئيسى من إيجاد الحافز لزيادة الانتاج وخفض التكاليف، على أمل أنه بتخصيص جزء من الربح للعاملين الذين ساعدوا فى تحقيقه بجهودهم، فانه يتوفر لديهم الدافع لزيادة الانتاجية، وتتحقق الزيادة فى الانتاجية بصفة خاصة نتيجة للمقترحات والأفكار التى يقدمها العاملون لخفض التكاليف واهتمام العاملين بازدهار المنشأة، ولا تكون الزيادة فى الانتاجية عادة ناشئة عن بذل المزيد من الطاقة فى العمل أو زيادة سرعة الإنتاج.

وبجانب الغرض الرئيسى السابق فان بعض المنشآت ترى فى هذه الطريقة وسيلة لايجاد مصلحة مشتركة بين الادارة والعاملين، وتأمل الادارة أن هذا الترتيب يجعل

العاملين يدركون ويقدرون المشكلات التى تواجه الادارة، كما يدركون ضرورة التعاون بـين الإدارة والعاملين، ويـؤدى الى تحسـين العلاقـات الصـناعية وخفـض فـرص الاضراب عـن العمـل وتقييـد الانتاج من جانب العاملين.

ويفيـد اشراك العـاملين فى الأربـاح فى تحسـين العلاقـات العامـة، أى تكـوين صـورة مناسـبة للمنشأة فى ذهن القطاعات المختلفة للجمهـور، وهـو هـدف تسـعى إليـه كـل منشـأة لأغـراض متعددة، وتستخدم بعض المنشـآت هـذه الطريقـة كوسـيلة لمرونـة هيكـل الأجـور، إذ أن هـذه المنشأت تأمل أن اشراك العاملين فى الأرباح سيجعل داخل العامل يتناسيب بسرعة مـع التغـير فى الظروف التجارية دون حاجه الى الدخول فى مفاوضات واتفاقيات مع النقابات لزيادة أو تعـديل الأجور، وطبيعى أن هذه الطريقة لا تحل المشكلة اذا كانت المنشأة تدفع أجوراً أقل من الأجـور السائدة فى المنشآت المماثلة، اذ أن العامل لا يقبل أن يتنازل عن جزء مـن أجـره المضـمون نظـير زيادة نصيبه فى الربح الذى يتحقق أو لا يتحقق.

شروط نجاح هذه الطريقة:

ينبغـى إدخـال طريقـة اشراك العـاملين فى الأربـاح تـوافر شروط معينـة، اذ يجـب أن تكـون علاقات العمل طيبة وقت ادخال الطريقة، اذ لا يتوقع أن تحقق هذه الطريقة تحسـين علاقـات سيئة بين الادارة والعاملين، كما ينبغى أن يكون برنامج الأفراد كله سليما ومناسبا، فالمنشأة يجب أن تكون لها سياسات واضحة تنفذ تنيفيذا عادلا فيما يتعلق بالأجور وسـاعات العمـل وظروفـه والترقية وأسلوب الاشراف.

وتنجح هذه الطريقة اذا كانت المنشأة تحقق فعلا أرباحاً قابلة للتوزيع فـاذا كانـت المنشـأة لاتحقق ربحا لعدد من السنوات أو تحقق ربحا ضئيلا فان العاملين لـن يرحبـوا بهـذه الطريقـة، وطبيعى أن المنشأة اذا كانت عادة تحقق أرباحاً فان تحقيقها لخسـارة سـنة مـن السـنوات لـن يفقد العاملين ثقتهم فى هذه الطريقة.

ولا يجب أن ينظر إلى اشتراك العاملين فى الأرباح كبديل لدفع أجور مناسبة للعاملين تتناسب مع أجور زملائهم فى المنشآت المماثلة، اذ يجب أن يكون الربح الموزع على العاملين شـيئا اضـافيا للأجر العادل حتى تعطى أثره كحافز.

وإذا كان العاملون تمثلهم نقابة يجب الحصول علي التأييد الكامل للنقابة والاتفاق معها قبل إدخال الطريقة.

مشكلات المشاركة فى الربح كنظام للحوافز:

يؤيد الكثيرون هذه البرامج كوسائل فعالة تدفع العاملين الى زيادة الانتاج، ولكن يقدم الكثيرون الاعتراضات الآتية على هذه البرامج كباعث على العمل [1].

1-لاتكون هذه البرامج باعثا على زيادة المجهود الفردى، ويكون ذلك صحيحا بصفة خاصة فى حالة المنشآت الكبرى التى لا يتغير الربح فيها تغيرا مباشرا نتيجة مجهود فرد أو اثنين أو جماعة صغيرة من العمال، ويمكن القول بصفة عامةأنه كلما زاد عدد الأفراد الذين يشتركون فى تقاسم الأرباح تكون الفرصة أقل لأى فرد لأن يؤثر تأثيرا كبيرا على الأرباح النهائية، ويكون ذلك واضحاً للعمال والموظفين ذا يدرك كل منهم أن جهوده تكون جزءا ضئيلا جدا لن يؤدى الى تأثير ملموس على الربح الإجمالى، وبذلك تفقد هذه البرامج فائدتها كباعث على زيادة الجهود، ويرجع فشل هذه البرامج فى كثير من الأحوال أيضا إلى أن العامل يدرك أنه هناك عوامل خارجية كثيرة لا يمكنه التحكم فيها وتؤثر على الأرباح كالتغير فى ظروف العمل وأسعار المواد الخام والعوامل الأخرى التى تؤثر على سعر السلعة فى السوق.

2-يكون من الصعب تقدير النسبة المئوية من الربح التى توزع على العمال ويكون من الصعب أيضا للعامل المتوسط الذكاء فهم المبادئ التى طبقت لاستخراج صافى الربح، وبذلك يعتقد أن الإدارةقد عمدت التى نقص الجزء المخصص للعاملين نتيجة لمغالاتها فى تقدير المصروفات والاحتياطيات أو الاستهلاكات أو العوامل الأخرى التى تخصص لها بعض الأرباح لضمان الاستقرار فى المنشأة.

3- تؤدى المساواة فى التوزيع بين العمال الى عدم استثارة الدوافع الفردية الى زيادة الجهد والطاقة فى العمل اذ أن العامل يحصل على نصيب لا يختلف باختلاف انتاجه وبذلك يرى أنه يتساوى مع الأقل كفاية والمهملين أعمالهم.

1 - عبد الرحمن عبد الباقى عمر: علم النفس الادارى- مكتبة عين شمس 1961.

4-يقلل بعد الباعث مـن الناحيـة الزمنيـة مـن نجاحـه وفاعليتـه، اذ أن العامـل عـادة يتـأثر بالباعث السريع عن البعيد، كما أن العامل يرى أن نجاح المنشأة فى تحقيق الربح لا يتوقف على جهوده وانما على السياسات التى تضعها الادارة العليا.

5-تؤدى الى تذبذب دخل العامل اذ يزيد الدخل عند توزيع نصيبه فى الـربح كـما أن العامـل يتوقع ثبات دخله واستمرار المبلغ الاضافى الذى يوزع عليه ويعمل عـلى توزيـع مصروفاتـه عـلى هذا الأساس.

الحوافز غير المالية

بينما فيما سبق أهمية البواعث المالية فى تنشيط واستثارة الدافع الى العمل ولكن من المتفق عليه أنه ينبغى ألا يقتصر على البواعث فى هذا الصدد اذ أنها تشبع جانبا واحـداً مـن الحاجـات الأساسية للفـرد، ولا تشـبع حاجاتـه الأخـرى الا بقـدر محـدود، ولـذلك ينبغـى ألا تهمـل الإدارة البواعث الأخرى التى تساعد على اشباع حاجاته الأخرى وبذلك تزيد من شعوره بالرضا فى عملـه وولائه للمنشأة وتحقيق التعاون بين أفراد القوى العاملـة، وترجـع أهميـة البواعـث غـير الماليـة لسبب آخر وهو أن نجاح البواعـث الماليـة يـرتبط ارتباطـا وثيقـا بجهـود الفـرد ويؤكـد الناحيـة الفردية اذا كان يراد له النجاح فى استشارة الدافع على زيادة بـذلك الطاقـة وبـذلك فهـو يهمـل جانبا رئيسياً ضرورياً فى مجال العمل وهو تحقيق التعـاون بـين أفـراد جماعـات العمـل واشـباع الحاجات الاجتماعية للفرد، ولقد بينت البحوث والاستقصـاءات المتعـددة أهميـة البواعـث غـير المالية فى مجال العمل بل ونجاحها عن البواعث المالية فى كثير من الأحوال.

ونقسم هذا النوع من البواعث الأقسام الآتية:

أ-بواعث فردية.

ب-بواعث اجتماعية.

جـ-بواعث متعلقة بالوظيفة.

البواعث الفردية

أولاً الثناء وتوجيه اللوم:

يعتبر اطراء الفرد صورة هامة لاشباع حاجات الذات، ويمكن ايجاد الدافع لدى العامل باستخدام هذا الباعث، ولكن المشاهد فى الحياة العملية أن توجيه اللوم أكثر انتشاراً من الثناء، اذ أن الرؤساء يتوقعون الأداء الجيد، ولا يعلقون عليه أو يوجهون الثناء أو الإطراء عند نجاح الفرد فى عمله، ولكنهم يسرعون بتوجيه اللوم إلى الفرد عندما يخطئ.

ولقد بينت عدد من الدراسات التجريبية أثر الثناء وتوجيه اللوم على كمية ونوع العمل على طلاب المدارس العليا، ويبين الجدول التالى بعض هذه النتائج:

الباعث	النسبة المئوية التى تبين		
	نتائج الفصل	نفس النتائج	نتائج أسوأ
الثناء العلنى	87.5	62.0	0.5
اللوم الخاص	66.3	23.0	10.7
اللوم العلنى	34.7	16.7	38.7
التهكم الخاص	32.5	23.0	34.5
التهكم العلنى	17.0	35.7	47.3
السخرية الخاصة	27.9	27.5	44.3
السخرية العلنية	11.9	27.0	95.1

ويبين من ذلك أن الثناء العلنى أفضل وسيلة لإيجاد الدافع على زيادة المجهود اذ أنه قد أدى الحصول على نتائج أفضل بالنسبة لعدد من الطلاب يساوى 87.5% من مجموع الطلاب موضوع التجربة، واما نسبة الطلاب الذين أدى الثناء العلنى لنتائج أقل بينهم كانت 5% فقط، كما تبين أن إظهار عدم القبول العلنى أو الخاص قد نتج عنه تحسين فقط بالنسبة لعدد قليل والى نتائج سيئه بالنسبة للغالبية منهم، وأن وسيلة واحدة من وسائل توجيه اللوم وإظهار عدم القبول قد أدت إلى تحسين النتائج وهى توجيه اللوم الخاصPrivate أى بين من يوجه اللوم وبين الفرد الذى يعلق على نتائجه دون أن يسمع

غيرهما مايدور بينهما، ولا شك أن توجيه اللوم من البواعث السلبية التى تفشل فى تحسين النتائج بنفس نسبة جرحها لكبرياء الفرد واحباط حاجات الذات.

وليس هناك فيما نعلم بحوث تجريبية تدل على أثر الثناء وتوجيه اللوم فى مجال العمل، ولكن يمكن أن نتوقع أن تكون النتائج السابقة صحيحة أيضا بالنسبة للعمل، ولقد خرج الباحثون بالمبادئ الآتية نتيجة لملاحظاتهم وعقد الكثير من الاجتماعات عن أثر توجيه اللوم فى مجال العمل.

1-ينبغى أن يكون النقد وتوجيه اللوم مبنيا على حقائق وألا يتعلق بشخصية الفرد قدر المستطاع، وأنه ليس هناك مايبرر النقد العنلى الا نادر وينتج عنه فى غالب الأحوال تكوين اتجاهات عدائية.

2-ينبغى أن يسبق اللوم الخاص بيان النتائج والوسائل والخصائص المرغوب فيها ولا يكتفى ببيان الأخطاء، فالأخطاء يمكن تصحيحها بسهولة اذا قورنت بأنواع الانتاج المرغوب فيها.

3-ينبغى أن يكون الثناء مبنيا على الأداء الفعلى الذى يدل على فترات متفوقة أو على أساس الأداء فوق المتوسط للموقف الذى يوجه إليه الثناء.

ثانيا المنافسة:

لا يتنافس الأفراد فيما بينهم بغرض الحصول على البواعث فحسب وانما من أجل تحقيق الشعور بالكسب والتفوق أيضا عندما يقل عدد البواعث، ولذلك فانه اذا لم يكن هناك مكافأت مالية لكسب المنافسة والتفوق على الآخرين ينبغى أن يكون العامل الدافع الى المنافسة مبنياً على صورة أخرى من صور اشباع حاجات الذات Ego Needs فالفرد الذى يكسب المناقشة قد يكتسب المناقشة قد يكتسب مكانة أو هيبة اجماعية أو الشعور بتحقيق وتأكيد الذات، ولكن ينبغى أن يؤخذ فى الاعتبار أيضاً أن الفرد الذى يهزم فى المنافسة يشعر بالفشل والاحباط وقد يفقد مكانته او هيبته،أى أن مواقف المنافسة قد ينتج عنها اشباع حاجات الذات أو إحباط هذه الحاجات، وقد يقال أن كلا الأثرين له تأثيره فى استثارة الدافع اذ أن كل منافس يزيد فى جهوده لكسب منافسة لتحقيق النتائج المرغوب فيها وتجنب النتائج غير المرغوب فيها فى نفس الوقت، ولكن الواقع أن هذين التأثيرين المتعارضين قد يحدان من تعاون الأفراد وأنه ينبغى ألا نتجاهل ذلك

فى مواقف العمل، اذا أنه فى بعض الحالات تتعارض القوى التى تتولد عن مواقف المنافسة مع بناء روح الفريق فى جماعات العمل وتؤدى إلى خفض معنويات هذه الجماعة وانعدام التعاون بين أفرادها.

والواقع أن المنافسة فى مجال اللعب كالمنافسات الرياضية لا تؤدى غالبا إلى إحباط حاجات الذات لدرجة كبيرة أو شعور المهزوم بالنقض، اذ توجد الدافع على زيادة بذل الجهود مع تجنب جرح الشعور-ويرجع ذلك إلى أن المهزوم فى مجال اللعب لا يفقد الكثير من مكانته، كما توجد عوامل يمكن أن يلقى عليها اللوم ليبرر لنفسه والآخرين هزيمته حتى يستطيع التوافق مع المواقف، فالمعروف أن الحظ والصدفة تلعب دوراً هاما فى نيتجة أى لعبة، وبذلك قد يغلب الفرد دون أن يشغر بالنقص اذ يعلل هزيمته بسوء خطه أو نتيجة للمصادفة السيئة.

وأما اذا كان كسب المنافسة يتوقف توقفا كليا على المهارة والقدرة، فان الاهتمام بالمنافسة يقل عندما يكون الفائز هو نفس الفرد أو المجموعة دائما، فاذا كان يراد أن تكون المنافسة دافعا قويا على بذل الجهود ينبغى أن يكون هناك عنصراً عدم التأكد من النتيجة مقدما، ولذلك نجد أن المباريات تنظم بحيث تتبارى الفرق ذات القوى المتكافئة وبذلك تعطى كل الفرق فرصا متكافئة فى النصر.

ولقد أيدت بحوث متعددة فى مجال العمل أهمية المنافسة كباعث على زيادة الجهد ففى تجرة أجراها V.M.Sims على ثلاثة مجموعات من الطلاب ظهر أن انتاج المجموعة التى يتنافس أفرادها مع بعضهم زاد 34.7% وفى تجربة أخرى أجراها I.C.Wittmore تؤيد أن المنافسة عامل مهم فى زيادة كمية الانتاج اذ قسم اثنى عشر طالباً إلى ثلاثة مجموعات يعملون معا ساعة مرتين فى الأسبوع لطبع بعض المواد مستخدمين أختام من المطاط، وبمقارنة النتائج الفردية، ونتائج الجماعات تبين أن متوسط زيادة انتاج الجماعات التى تتنافس تنافسا فرديا يزيد بنسبة 26% وأن الأفراد الذين تقل سرعة انتاجهم عن غيرهم عادة يتأثرون بالمناقشة لزيادة سرعتهم أكثر من غيرهم، كما ثبت أن نوع الانتاج أدى دقته تنخفض بالنسبة لجيمع المتنافسين-والواقع أن معظم التجارب تؤيد أن المنافسة تزيد من كمية الانتاج بينما تؤدى إلى خفض جودة ودقة العمل.

ولقد اقتصر استخدام المنافسة فى مجال العمل حتى الآن على تخصيص جوائز قليلة فى المنافسات المختلفة وبصفة خاصة فى المنافسات بين مندوبى البيع، وبذلك يكون كسب الجائزة مسألة نادرة بالنسبة للفرد، ومن ثم تصبح المنافسة مسألة ثانوية فى إيجاد الدافع على زيادة المجهود، ولا تدفع الى الجد سوى عدد قليل من الأفراد، ولقد استخدمت المنافسات الجماعية أى بين جماعات مختلفة من الأفراد وخاصة بالنسبة لعامل الأمن الصناعى والاقلال من حوادث واصابات العمل، وينتج عن بعض هذه المنافسات ان تصبح هدفا فى ذاته ولا يصبح الغرض الأساسى وهو تحقيق سلامة العمال هو الهدف الذى تعمل هذه الجماعة على تحقيقة.

ويجد من استخدام المنافسات كباعث على زيادة الانتاج معارضة نقابات العمال واعتقاد العمال بأن المنافسة خدعة لاستغلالهم، كما تجرح كبرياء العمال الذين يقل اتنجهم عن غيرهم، كما يشعرون بعدم الأمن والاطمئنان للمستقبل فى وظائفهم اذ يخضون الاستغناء عنهم أو فصلهم، بالاضافة إلى سوء التفاهم الذى ينشأ بين الأفراد وصعوبة تحقيق التعاون بينهم. ولذلك ينتبغى أن يعمل المشروفون بطريقة لبقة على منافسة العمال فيما بينهم بطريقة تلقائية، إذ لم تتخذ خطوات لنقد ضعاف الانتاج ويحاول بدلا من ذلك بث الشعور بالتفوق والكسب بين المتفوقين فان ذلك يؤدى إلى ظهور المنافسات تلقائيا بين العمال، كما أنه يمكن تلافى شك العمال اذا أدخلت المنافسات التى لاتعكس انتاج العامل وبصفة خاصة تلك المسابقات التى تتعلق بأمور يمكن قياسها مثل المواظبة على الحضور، والدقة فى مواعيد الحضور والانصراف ودقة العمل، وسلامة العمال، والاقتراحات، وتجنب تلف الآلات والمواد، وينبغى أن نلاحظ العدالة فى تطبيق قواعد المنافسة.

وهناك اتفاق على أن المنافسة بين الجماعات تكون أقل نجاحا وباعثا على زيادة الجهد من المنفسة بين الأفراد نظرا لأن المسئولية تكون موزعة مقسمة ونظراً لأن "ذات" الفرد لا ترتبط ارتباطاً وثيقا بالمنافسة بنفس النسبة، ولقد أيدت البحوث التجريبية السابق الاشارة اليها فى مجال التعليم هذه الحقيقة، ومن المحتمل أن تستخدم المنافسة بين الجماعات بنجاح كبير اذا قسمت كل جماعة الى مجموعات صغيرة اذ أنه يزيد

احتمال تكوين روح الفريق فى الجماعة الصغيرة وبذلك يزيد شعور كل عضو فى الفريق بالمسئولية ويدخل عنصر الضغط الاجتماعى فى المنافسة.

ثالثا: الشعور باطراد التقدم:

ينبغى أن يكون هناك طريقة لقياس النتائج، كما أن معرفة العامل بالنتائج التى يحققها بين وقت وآخر يجعله يدرك مدى التقدم الذى يحرزه مما يشجعه ويوجد لديه الباعث على زيادة مجهوده تكلل بالنجاح أم لا، ومدى تقدمه فى عمله حتى يشعر بالطمأنينة والأمن فى وظيفته.

ولقد بينت البحوث المتكررة أهمية هذا العامل كباعث على زيادة المجهود، وتبين التجربة التى قام بها Brook& Norvelle أهمية الشعور بالتقدم ومعرفة النتائج كباعث على زيادة الجهد، إذ قاما بتقسيم مجموعة من طلاب جامعة أنديانا تتكون من 124 طالب الى مجموعتين عملت كل منهما 120 فترة تتكون من 30 ثانية الى ثلاث دقائق فى بعض العمليات العقلية وأخبرت احدى المجموعتين عن نتائجها عقب كل فترة مع حث أعضائها على تحسين انتاجهم وسرعته.

أما المجموعة الأخرى فقد طلب إليهم أن يبذلوا أقصى جهودهم لتحسين وسرعة الانتاج، ولكن لم تعط لأعضاء هذه الجماعة أرقام انتاجهم السابق، وتبين من النتائج التى حصل عليها الباحثان أن المجموعة التى أخبرت بنتائجها وقد زاد انتاجها بنسبة 16.5% عن المجموعة الثانية.

ولقد حصل Arp على نتائج مشابه فى تجربة اجراها على ثلاثة أفراد يقوم كل منهم باستخدام أصبع واحد فى رفع ثقل معين، وفى نصف المحاولات أخبر كل فرد بنتائجه السابقة، وأما النصف الثانى فكانت نتائجهم السابقة غير معلومة لهم، وتبين أن كمية العمل ومعدن سرعته بالنسبة لكل منهم قد زاد فى الحالات التى يخطر فيها بنتائجه السابقة من الحالات التى كان يجهل فيها هذه النتائج.

ولقد تأيدت النتائج السابقة فى مجال الصناعة فى أعمال Wolf اذ أنه عندما تعددت شكوى عملاء أحد مصانع الورق من أن أوزان الوحدات المباعة لهم تنقص عن الوزن المتعارف عليه فى كثير من الحالات، وظهر للإدارة أن هذا الخطأ يرجع إلى إهمال العمال فى ملاحظة الآلات قام الباحث بتخصيص أحد العاملين لوزن عينه من الوحدات

المنتجة فى كل مجموعة تنتجها الآلة وتسجل هذه الأوزان، وعلقت السجلات الخاصة بكل عامل على آلته حتى يستطيع الاطلاع عليها ومعرفة انتاجه، ولقد نتج عن ذلك اهتمام العاملين بالعمل ودقة الوزن الى حد كبير واختفاء شكوى العملاء.

ويكون الشعور باطراد التقدم هاما بصفة خاصة فى حالة الأفراد الجدد اذ أن معرفتهم بالنتائج تبين لهم مدى التقدم الذى يحرزونه ويشعرهم بأن جهودهم تكافأ عن طريق انتاجهم.

ومن النواحى التى تحد من الشعور بالتقدم كباعث فعال على زيادة المجهود أنه عندما يكتسب الفرد المهارة لدرجة كبيرة فى عمل معين يكون من الصعب أن يشعر بالتقدم، إذ أنه ليس من السهل أن تؤدى جهوده الى احراز أى تقدم جديد بعد الوصول الى درجة معينة من المهارة فزيادة المجهود لن تؤدى مثلا الى خفض حوادث العمل، أو تحسين نوع العمل أو زيادة الانتاج إذا كان الفرد قد وصل فعلا إلى الدرجة المثلى بالنسبة لهذه النواحى-ولا شك أنه لا يمكن استخدام هذا العامل كباعث فعال الا فى الظروف التى يكافأ فيها المجهود الاضافى بالتحسين الواضح الذى تبينه النتائج ولذلك ينبغى أن تعطى النتائج فى فترات متباعدة أكثر فأكثر كلما زادات كفاية الفرد اذ يتضح تقدم أكبر مما لو أعطيت النتائج فى فترات متقاربة مما يشعر العامل بالتقدم.

ويعتبر تخطيط الأعمال اليومية للعاملين وتحديد أهداف عملية لهم من أهم الوسائل لزيادة شعور الفرد باطراد التقدم، والشئ المهم أن يدرك الفرد أنه يتقدم بانتاجه إلى الأمام، فإذا كان لدى الفرد خطة لعمله يستطيع أن يشعر بالتقدم عند تقديمه الى الأمام نحو هدفه، ويعتبر ذلك وضع مستوى للطموح لكل يوم وهى لذلك طريقة لجعل كل فرد يشعر بالتقدم بسهولة.

ب- العوامل الاجتماعية:

تعتبر البواعث التى تنشأ عن الاندماج الاجتماعى من أهم العوامل فى استثارة الدوافع الموجهة لسلوك الفرد، فليس هناك شك أن الفرد يتأثر تأثراً قوياً بنظرة الآخرين اليه ونطرتهم الى سلوكه اذ أن الفرد يتأثر فى سلوكه الموجه لاشباع حاجاته الأساسية بما فى ذلك الحاجات الأولية نفسها كالطعام والمأوى بما يشعر أنه يكسبه

قبول الجماعة، ففى كثير من الحالات يكون العامل الهام فى تحديد سلوك الفرد رأى الجماعة كالأسرة أو الجيران أو زملائه فى العمل.

ولقد فشلت الادارة الى الآن فى الانتفاع بالعوامل الإجتماعية كمحرك وموجه للسلوك بينما نجحت نقابات العمال فى استغلال القوى الاجتماعية فالملاحظ أن سلوك العاملين يتأُر بنظرة وآراء زملائهم فى النقابات أكثر من تأثرهم مما يحدث لأجورهم التى يتقاضونها من أصحاب الأعمال، من تأثرهم مما يحدث لأجورهم التى يتقاضونها من أصحاب الأعمال، ويتضح ذلك من اضراب العمال وبقائهم بلا أجر لفترات طويله تضامنا منهم مع زملائهمن ولقد وجد أن الدافع المالى ليس هو الأساس الأول فى الاضرابات اذ ثبت أن الزيادة الطفيفة التى يحصل عليها العمال نتيجة للاضراب لا تعوض ما يفقدونه من أجر أثناء الاضراب الاب عد العمل لسنوات طويله وقد يظن البعض أن العامل الذى يتبع زملاءه فى الاضراب يقع فى خطأ واضح نظراً لخسارته المالية وقد يكون ذلك صحيحا ولكن الواقع أن رأى الجماعة يكون أكثر قيمة له من دخله الاقتصادى.

وكلما زادت الحضارة أصبحت البواعث الاجتماعية أكثر قوة وأهمية ولذلك ينبغى أن تعمل الادارى على استغلال ضغظ الجماعة فى إيجاد الدافع على زيادة المجهود، ويتحه الكثير من الاداريين هذه الوجهة بنجاح فى الوقت الحاضر ولكن الأغلبية قد شغلهم تحقيق زيادة الانتاج عن طريق التقدم الفنى فى الآلات والنظم عن الاهتمام بالقوى الانسانية، ولا شك أن الادارى الذى يتجه الوجهة الأولى من نتائجه مع تحقيق شعور العمال با لرضا عن أعمالهم وتحسين العلاقات الانسانية فى المشروع.

ونخرج من ذلك بأن القوى الاجتماعية تعتبر من أهم العوامل فى إيجاد الدافع على زيادة الجهد، وأن عضوية الجماعات من أهم مصادر الدوافع وقد تعمل على زيادة جهود الجماعة الانتاجية أو تعتمد على دفع الجماعة للحد من الانتاج.

المشاركة:

تعتبر المشاركة فى اتخاذ القرارات من أهم الوسائل التى تلجأ إلهيا الادارة لاستغلال القوى الاجتماعية واستثارة الدافع على العمل، اذ أن هناك اتفاق عام على أن المشاركة فى أى صورة من صورها تؤدى إلى الاهتمام بالعمل، والاهتمام باعلمل هو صورة من صور الدوافع، كما أن المشاركة تعمل على استبعاد الدوافع المضادة، فلجان العاملين وممثلو النقابات قد يسألون المشاركة فى تخجطيط الادارة لبرامج العمل، ويؤدى ذلك إلى قبوك أفراد القوى العاملة لهذه القرارات واحترامهم لها وزيادة جهودهم لنجاحها.

قرار الجماعة:

يعتبر ترك جماعات العمل أو الموظفين تتخذ القرارات الخاصة بأعمالها أكثر صور المشاركة تقدما وأكثرها استغلالا للقوى الاجتماعية كباعث على زيادة الجهد، إذ أن ذلك يكون أكثر الوسائل نجاحا فى إيجاد الدافع وصل اليه علم النفس الاجتماعى، ولنجاح قرار الجماعة فى إيجاد الباعث المطلوب ينبغى مراعاة النواحى الآتية:

1-ينبعى أل تقتصر مشاركة الأعضاء على المناقشة، بل ينبغى أن يشاركوا أيضا فى تحديد الاجراء الذى يبنغى اتخاذه، إذ أن ذلك هو الدافع الحقيقى الكامل.

2-ينبغى استبعاد الدوافع المضادة Counter-Motivation اذ أن القرارات قد تصبح غير فعالة فى بعض الأحوال نظراً لعدم قبولها بدون تحفظات وينبغى أن يكون هناك قبولا كاملا لقرار الجماعة اذ أريد أن يكون باعثا قويا.

3-يجب وضع هدف محدد مقبول إذ أن الأهداف المحددة(60 وحدة مثلا) أكثر نجاحا وفاعلية من الأهداف العامة غير المحددة(كالتحسين مثلا) فالأهداف التى يضعها أفراد من خارج الجماعة قد تكون محددة ولكنها أقل قبولا من الأهداف المحددة التى تضعها الجماعة، فالأهداف المحددة المقبولة تمكن من الشعور الواضح بالتقدم.

4- ينبغى استخدام الضغط الاجتماعى بطريقة بناءة، إذ أن الأفراد يتأثرون بآراء الآخرين ولكن قد يكون حكم الآخرين عليهم جارح لشعورهم، فالطفل الذى يسخر منه زملاؤه فى الدراسة من ملبسه يجرحه الضغط الاجتماعى وتساعد مناقشه الجماعة على تكوين حكم الجماعة مم ايشغر الأعضاء بدوافع ايجابية للمساهمة فى الانتاج ومساعدة الآخرين الذين يقلون نوعهم فى القدرة على القيام بنصيبهم.

5-ينبعى إعطاء الحرية لأعضاء الجماعة فى التعبير عن آرائهم اذ أن ذلك يساعد على اشباع الحاجات النفسية ويساعد على تكوين الشعور بالمسئولية والنضح الانفعالى للفرد.

جـ- الاهتمام بالوظيفة:

يكون الاهتمام بالوظيفة من البواعث الهامة التى تدفع الفرد الى بذل أكبر قدر من الطاقة عند قيامه بوظيفته-ونبين فيما يلى بعض النواحى التى تساعد على زيادة الاهتمام بالوظيفة.

أ-مماثلة الفرد والوظيفة:

المشاهد أن الفرد يبذل طاقى كبيرة فى مواقف اللعب أى عند اشتراكه فى لعبة رياضية مثلا علما بأنه لا يحصل على مكافأة مالية لبذله هذه الطاقة، ولكن الفرق بين موقف اللعب ومواقف العمل على أن تمنح الفرد فرصة لإختيار اللعبة أو الرياضة التى يرغب فى المشاركة فيها فاذا فرض على كل الأفراد أن يلعبوا نفس اللعبة لا يكون هناك شك أن معظم يفقدون اهتمامهم بهذه اللعبة ولا يبذلون نفس المجهود والطاقة التى يبذلونها مختارين اللعبة التى يترك لهم أمر اختيارها ولا يترك مواقف للعمل للفرد حرية اختياره للوظيفة التى يفضلها اذ يتأثر اختياره للوظيفة بعوامل عدة مثل مؤهله وأنواع الوظائف الخالية.

وقد تكون العوامل السابقة متعارضة مع ميول الفرد واستعداداته ويمكن للمنشأة زيادة اهتمام الفرد بعمله ببذل الجهود لمماثلة الأفراد والوظائف بوضع الفرد فى الوظيفة التى تتفق مع ميوله واستعداداته بما يجعله يبذل طاقة أكبر فى الانتاج نظراً لأن كلا من القدرة والدافع تستخدمان بدرجة أكبر.

ب-الشعور بأهمية الوظفية:

يكون العمل على الاهتمام ويزيد الدافع لبذل الطاقة عندما يعرف أن الغرض من عمله ويشعر بأهمية للواجبات التى ينجزها، ويقل الدافع لبذل الطاقة عندما لا يفهم الفرد من أدائه لواجباته أو عندما يشعر أن عمله ليس له فائدة أو مساهمة فى انجاز الغرض الأساسى للجماعة ولذلك ينبغى أن يراعى عند تدريب الفرد وتقديمه للوظيفة فهم الفرد لواجباته وبيان علاقة وظيفته وأهميتها بالنسبة لنجاح المشروع ويساعد

تنظيم زيارة الفرد للمصنع واستخدامه الأفلام السينمائية والاجتماعات التى يتحدث فيها كبار الادرايين على اتاحة الفرصة للعاملين لفهم صلة واجباتهم بالهدف الأساسى للمشروع، وأهمية هذه الواجبات، كما ينبغى أن يفهم المشرفون أهمية الحاجة لاحترام كبرياء العامل وعدم التصرف بأى طريقة يفهم منها الفرد على أهمية وظيفته.

ومما يؤيد أن شعور الفرد بأهمية وظيفته يزيد من دوافعه على العمل اتفاق الاداريين على أنه فى أوقات الأزمات والطوارئ ترتفع الدوافع لدى العمالين الى حدها الأقصى، ويزيد تعاونهم وانتاجهم، ويرجع ذلك إلى عامل هام فى نشأة مثل هذه الدوافع القوية وهو شعور الفرد بأهمية وظيفته وشعوره بحاجة المنشأة اليه والى جهوده فى وقت الأزمات.

جـ-معالجة الملل:

يتسبب الملل فى وجود حالة من انخفاض الدافع على العمل، ويتضح من ذلك أن الجهود التى تبذل لجعل واجبات الفرد لا تدعو إلى الملل والسأم انما تزيد من اهتمام الفرد بعمله وتزيد من دوافعه على بذل طاقته ولذلك فان ادخال بعض التغيير على واجبات الفرد، والتوسع الوظيفة يؤدى فى معالجة وتلافى الملل تؤدى إلى زيادة الجهود وتكون وسائل مساعدة لاستثارة الدافع على زيادة الجهود والطاقة.

ويساعد التغيير فى سرعة العمل فى خفض الملل اذ أن القيام بالعمل بنفس السرعة وبنفس الوتيرة يؤدى إلى الملل وينبغى أيضا تجنب المهام التكرارية ذات الدورة القصيرة اذ أن مثل هذه الأعمال تسبب الملل عن غيرها من الأعمال، ولا يفضل العمل فيها سوى عدد محدود من الأفراد، ويرجع تسببها فى امل الى تشابه العمل وعدم الحاجة الى استخدام قدرات متنوعة من الفرد، وامنا تطلب انتباها سطحيا فقط، وإذا لم يكن من المستطاع تجنب مثل هذه الظروف نظرا للاعتماد المتزايد على الآلات ينبغى أن يعهد بها إلى أفراد ذوى قدرات عقلية غي متفوقة حتى لا بتدو الأعمال السهلة شديدة السهولة بالنسبة لهم.

الترقية والنقل وتوقيع الجزاءات

أولاً الترقية

معنى الترقية:

المقصود بالترقية هى نقل الفرد الى وظيفة أخرى تعطيه سلطات أكثر وتحمله مسئولية أكبر، وتتيح له فرصة الزيادة فى الدخل تقديرا من المنشأة لكفاءته أو ولائه لها بتمسكه للعمل فيها فترة طويلة.

ويتضح من ذلك أن الفرد يترك وظيفته الحالية وينتقل إلى وظيفة أعلى فى السلمة الوظيفة تحتاج إلى خبرة اكبر من وظيفته السابقة وتعطى له عادة سلطة أكبر وبالتالى تكون مسئولية أكبر، ويصاحب الترقية عادة زيادة فى الأجر ولكن قد لا يزيد الأجر الفرد عند نقله الى الوظيفة الأعلى مباشرة ولكنها تفتح له الطريق لزيادة الأجر فى المستقبل، وفى كثير من الأحوال يكون للوظيفة الأعلى حقوق غير مالية تنطوى على ارتفاع مركز الفرد الاجتماعى ومكانته فى المنشأة مثل لقب الوظيفة على ارتفاع مركز الفرد الاجتماعى ومكانته فى المنشأة مثل لقب الوظيفة والسلطة الأعلى، أو تخصيص مكتب له خاص، وحرية الحركة فى المنشأة،والاتصال المباشر بالمستويات الادارية العليا، وخضوعه لاشراف أقل.

أهمية شغل الوظائف العليا من المصدر الداخلي:

تتجه معظم المنشأت الى شغل الوظائف العليا التى تخلو بها من بين العاملين الحاليين وتؤدى ترقية العاملين الحاليين الى هذه الوظائف الى مزايا للمنشأة وللعاملين.

ويفيد اللجوء إلى المصدر الداخلى فى الترقية أن الفرد يكون ملما بنظم العمل فى المنشأة والطرق الفنية التى تتبعها وهى غالبا تختلف من منشأة إلى أخرى، وبالتالى لا يتطلب وقتا أو جهداً للقيام بعملية التقديم أو التدريب، كما هو الحال بالنسبة للفرد الذى يختار من المصادر الخارجية كما يسهل الاختيار ويجعله أكثر دقة اذ أن وسائل الاختيار المختلفة من اختبارات نفسية أو مقابلات لا تعطى النتائج الدقيقة التى يعطيها ملاحظة الفرد أثناء عمله الفعلى.

فالطرق الفنية للاختيار وسائل تنبؤية لا تعطى نتائج دقيقة فى كل الأحوال ولا تستطيع قياس قدرة الفرد على التعاون مع الغير والاندماج من داخل المنشأة فانه يلاحظ أثناء عمله الفعلى ويكون انتاجه معروفا نتيجة لقياسه بطرق دقيقة، كما تلاحظ علاقاته وسلوكه مع رؤسائه وزملائه والجهور فى تعامله الفعلى معهم ويضاف الى ذلك أن ترقية فرد من بين العاملين الحاليين لا يؤثر فى التنظيم غير الرسمى اذ يقاوم التنظيم غير الرسمى عادة القادم الجديد من غير العاملين بالمنشأة.

وتفيد الترقية فى توفير الباعث للعاملين للتمسك بوظائفهم بالمنشأة بدلا من تركها الى منشآت منافسة بحثا عن الترقية اذ يدركون أن لديهم الفرصة فى المنشأة التى يعملون بها للوصول إلى المراكز الأعلى، وبالتالى تضمن المنشأة عدم تسرب العناصر المتفوقة بها الى المنشآت الأخرى مما يقل من معدل دوران العمل ونفقات الاختيار والتدريب، كما أن الترقية من المصدر الداخلى تعتبر مكافأة لزيادة الفرد أو تعاون أوسلوكه الممتاز أو بقائه فى الخدمةلفترة طويله وهى بذلك تحفز الأفراد على تحسين أدائهم فى مختلف المجالات، وإعداد أنفسهم لشغل المناصب الأعلى بالاقبال على برامج التدريب وسمة الاطلاع.

وتساعد الترقية من المصدر الداخلى فى توفير علاقات انسانية طيبة بين الادارة والعاملين اذ ترتفع معنويات العاملين لتوفير الفرص لديهم للترقية ويخفض من قلق العاملين بالنسبة لمستقبلهم فى المنشأة مما يساعد على توفي جو مناسب للعلاقات الانسانية.

غير أنه يجه ألا تكون سياسة شغل المناصب العليا الشاغرة من داخل المنشأة سياسة ثابته غير مرنة فى كل الأحوال، إذ قد لا تتوافر لدى أى من العاملين القدرات المطلوبة لشغل المنصب الأعلى ولذلك تضطر المنشأة لشغلة من خارج المنشأة وطبيعى أن المنشأة يجب ألا تلجأ لذلك الا اذا لم يكن هناك فعلا من بين العاملين بها من يصلح لهذا المنصب بعد اعطائه قدر مناسب من التدريب، كما يفيد تعيين فرد من خارج المنشأة فى تقديم أفكار جديدة ونظم جديدة تفيد فى تحسين نظم العمل فى المنشأة اذ أن العاملين بها يكونون ملمين فقط بالنظم التى تعلموها داخل المنشأة وعملوا فى ظلها لفترة طويله، كما أن بعض المنشأت بلجأ الى المصدر الخارجى لشغل المناصب العليا اذا كانت

لا ترغب فى القيام ببرامج تدريب وتنمية ادارية للعاملين الحاليين لاعدادهم للمنصب الأعـلى، اذ تختار الفرد الذى تتوافر فيه القدارات المطلوبة من خارج المنشأة دون حاجة إلى التدريب.

تدرج الألقاب:

بينا عند تعريفنا للترقية أنهـا تعنـى انتقـال الفـرد إلى وظيفـة أعـلى تحمـل مسـئوليات أكـبر وتعطى له سلطة ومركزاً أعلى، أى أن الفرد ينقل من وظيفته الحالية ويشغل وظيفة أخرى أعلى ولكن بعض المنشأت أو الهيئات تخرج عن هذا التعريف فى بعض الأحوال وترقى الفرد مع عـدم نقله من وظيفته وواجباته الحالية وانما يمنح لقب أعلى يعطيه امتيـازات أكـبر وزيـادة فى الأجـر مع قيامه بنفس واجباته أو تغيرها تغييراً طفيفاً.

ولذا فان بعض المنشأت تعطى ألقابا متدرجة للأفراد الذين يشـغلون نفـس العمـل لتحقيـق تعاقب فى الترقية دون تغيير فى العمل، ومن أمثلة ذلك تدرج ألقـاب أعضـاء هيئـة التـدريس فى الجامعات من مدرس إلى أستاذ مساعد، إلى أسـتاذ ولكـن الحقيقـة أنـه لـيس هنـاك اخـتلاف فى واجبات الوظيفة ومسئولياتها، لكل من المدرس أو الأستاذ المساعد أو الأستاذ اذ يقوم كـل مـنهم بالتدريس للطلاب ويقوم بالبحث والاشراف على النشاط الاجتماعـى والريـاضى للطـلاب، ويرقـى عضو هيئة التدريس بعد مرور سنوات معينة وبعـد قيامـه بنشـاط معـين ويـزداد مرتبـه ولكـن واجبات الوظيفة تبقى كماهى بلا تغيير.

وكذلك فى مجال الصناعة نجد ألقاباً مثل مساعد مهندس ومهندس ومساعد أخصائى وأخصائى أول، ولكن فى الواقع لا تستيطع الادارة بيان الاختلاف فى واجبات وظيفة كـل مـنهم مسـئولياتها، ولكن ترى الادارة أنه فى الدرجات الأعلى يقوم شاغلوها بالواجبـات الهامـة ويكـون لهـم سـلطة أكبر فى اتخاذ القرارات ويعملون تحت اشراف أقل، ونجد كذلك هـذا التـدرج فى الأعـمال الفنيـة ولكن يكون هناك عادة تمييز واضح فى واجبات كل منهم.

وباتباع هذه الطريقـة فى التـدرج فى لقـب الوظيفـة فـان الادارة توجـد مـدى أوسـع من فئات الاجر والمركز والمكانة ابتداءا من الوظيفة التى تحمل لقب الى الوظيفـة التـى

تحمل اعلى لقب داخل نفس فصيلة الوظيفة، وبالتالى يمكنها مكافأة الفرد باعطائه اجر اكبر ولقب اكثر جاذبية يعطيه مركزا ومكانة بين زملائه عندما تزيد خبرته ويتحسن ادائه، ويعنى ذلك أيضا أنها تضع حدا أقصى لفئة الاجر والمركز للعاملين الذين تشعر الادارة أنهم لايستحقون الترقية الى اللقب الاعلى.

مشكلات الترقية:

تواجه الادارة مشكلة رئيسية عند خلو وظيفة من مركز أعلى ترغب فى اختيار الفرد المناسب لها بطريقة عادلة مع المحافظة على علاقات انسانية طيبة قدر المستطاع ذلك أن عدد الوظائف العليا محدود بالنسبة لعدد العاملين الذين يطمحون للحصول عليها اذ أن طبيعة التنظيم الهرمية تجعل عدد العاملين التنفيذين كبيرا، والوظائف الاشرافية والعليا قليلة، وبذلك نجد أن فرص الترقية الى مستوى أعلى أقل من عدد الافراد الذين يشغلون المستوى الادنى منه مباشرة، وبالتالى تواجه الادارة مشكلة اختيار احد العاملين من بين مجموعة كبيرة يرى كل منهم أن له نفس الأحقية فى الحصول على الوظيفة الاعلى، ويمكن ايجاز المشكلات التى تواجه الادارة عند الترقية الوظيفية أعلى فيما يلى:

1- ضعف معنويات الافراد الذين لم يقع عليهم الاختيار:

مما سبق يتضح أن الادارة تواجه بمشكلة اختيار عدد محدود من العاملين لشغل وظائف عليا قليلة من بين عدد كبير يطمحون فى الحصول على هذه الوظائف ويعتقدون باستحقاقهم وصلاحيتهم لها، ويشعر الذين لم يقع عليهم الاختيار بخيبة الامل، وتنخفض معنوياتهم ويتأثر انتاجهم.

ولذا يجب وضع برنامج واضح للترقية ونظام سليم لاتباعه حتى لايتخطى الفرد الذى يستحق الترقية، والواقع أن تخطى الفرد يكون لديه اتجاها سلبيا نحو رؤسائه ونحو المنشأة، ويؤثر على أدائه وبالتالى يجعله يصلح للترقية فى الفرص القادمة.

ويفيد أيضا فى هذا الصدد مناقشة المشرف للفرد الذى لايمكن ترقيته الى وظيفة أعلى وأساس قواعد الترقية فى المنشأة، فيناقش معه نواحى الضعف فى أدائه ليتجنبها حتى يصبح قابلا للترقية فى المستقبل، كما أن الفرد الذى ينقصه بعض الاشتراطات يمكن أن يبين له المشرف المؤهلات المطلوبة وكيفية الحصول عليها.

كما أنه اذا كان فى وظيفة لا يمكن الترقية منها الى وظائف اعلى يجب أن يبين له ذلك بوضوح حتى لايتوقع الترقية ويخيب امله، ويحاول نقله الى وظيفة أخرى بعد فترة تتيح له فرصة الترقية فى المستقبل.

وواضح أن الجهود السابقة تساعد فى خفض عدد الذين يشعرون بالمرارة لعدم اختيارهم ولكن لا يمكن تجنب هذا الشعور كلية بالنسبة للجميع.

2-عدم رغبة بعض العاملين فى الترقية:

يرغب معظم العاملين فى التقدم والترقية، اذ يرغبون فى الحصول على الاجر الاعلى الذى تتيحه الوظيفة الاعلى على الفرد فى محيطه الاجتماعى.

ولكن هناك استثناءات غير قليلة لهذه القاعدة، فبعض الافراد يدركون حدود امكانياتهم ويخشون الفشل فى الوظيفة الجديدة، ويقنعون بوظائفهم الحالية التى يجيدونها، والبعض الاخر لايرغب فى تغيير محيطه الانسانى بعمله فى مجموعة جديدة من الافراد غرباء عليه، ويفضل البقاء فى محيطه الانسانى الذى اندمج فيه اجتماعيا وكون صلات قوية مع زملائه ولا يرغب فى تغيير هذا المحيط، كما أن بعض الأفراد قد يفضلون وقت الفراغ الذى تتجه الوظائف الحالية على المكافآت المالية التى تهيؤها الوظيفة الأعلى وخاصة أولئك الذين كبر أبناؤهم وقلت التزاماته المالية.

كما أن بعض الفنيين الذين اكتسبوا مهارات فنية معينه قد لا يرغبون تغيير الأعمال الفنية التى تخصصوا فيها إلى أعمال ادارية كما هو الحال عند بعض المهندسين والأطباء والكيميائيين الذين يفضلون أعمالهم الفنية على الأعمال الادارية وان كانت تعتبر ترقية اذ لن يمارسوا فيها الأعمال الفنية التى تخصصوا فيها ويرغبون الاستمرار فيها.

3-عدم موافقة المشرف على الاستغناء عن الفرد:

يرى بعض المشرفين فى كثير من الأحوال أنه لا يمكن الاستغناء عن الفرد الذى يستحق الترقية لأن ذلك سيؤثر على كفاية العمل فى ادارته ولذلك فانه يعارض فى نقل الفرد من ادارته.

ولكن تلك النظرة من جانب المشرف نظرة أنانية، إذ أنه لا يريد أن يبذل جهوداً إضافية فى تدريب فرد آخر ليملا مكان الفرد الذى رقى.

وفى الواقع نجد أن بعض المشرفين لـديهم قـدرة غـير عاديـة فى تـدريب مرءوسـين يصـلحون للترقية، واذا استمر نقلهم فانهم يشعرون أنهم يـخسرون أفضـل مسـاعديهم وأنـه مـن الصـعب المحافظة على مستوى الكفاية فى الادارة، ويجب على الإدارة العليا تشجيع مثـل هـؤلاء المشرفـين ومكافأة المشرف الذى ينجح فى الكفايات القابلة للترقية وبذلك نمنع اكتناز المشرفين للكفايات.

4-عدم التكافؤ فى فرص الترقية:

ليس من السهل توفير فرصة متكافئـة للعـاملين فى الترقيـة، فـاذا كانـت الترقيـة عـلى اسـاس الكفاءة بالاسترشاد بالتقارير الدورية التى يقدمها المشرفون بالنسـبة لمرءوسـيهم نجـد أن بعـض المشرفـين يميلـون إلى إعطـاء تقـديرات عاليـة بيـنما يتشـدد مشرفـون غـيرهم وبـذلك يحرمـون مرءوسيهم من فرص الترقية.

كما أن بعض الوظائف تتيح لشاغليها فرصة الاتصال المتكرر بالادارة العليا ويؤدى ذلك غالبـاً الى اختيار هؤلاء الأفراد عند الترقية-كما أن من الشائع فى المنشأت الصناعية عدم اختيـار شـاغلى الوظائف الفنية كالاخصائيين والكيميائيين للوظائف الاشرافية ما عدا فى ادارتهم الفنية، وبذلك لا تتكافأ فرصهم فى الحصول على الترقية: ولذا تقوم بعـض المنشـآت بتصـحيح هـذا الوضـع باتبـاع طريقة تدرج الألقاب السابق الاشارة إليها لايجاد الباعث لدى هؤلاء الفنيين.

برنامج الترقية:

بينا فيما سبق المشكلات التى تعـترض الادارة عنـد الترقيـة والتـى قـام قـد تـؤدى الى خفـض معنويات العاملين وخفض انتاجهم لشعورهم بأنهم لم بلقوا مايعتقدون أنه المعاملة العادلة.

ولذا يكون من الضرورى وضع برنـامج الترقيـة، ويفيـد فى هـذا الصـدد وجـود وصـف دقيـق للوظائف يبين واجباتها ومسئولياتها ويبين المستلزمات الانسانية الواجب توافرها فيمن يشـغلها- كما يجدب وضوح تدرج الوظائف حسب قيمتها النسبية.

ويجب أن تتحدد بوضوح قواعد الترقية من وظيفة إلى أخرى ومجـالات الترقيـة المتاحـة لمـن يشغل الوظيفة سواء فى قسمه أو الأقسام الأخرى فى المنشأة.

كما يجب أن تهيؤ فرص متكافئة للتدريب للعاملين الذين يصلحون لشغل الوظائف الأعلى لتنمية قدراته واعداد أنفسهم للترقية.

ويراعى أن يكون أساس الترقية سواء أكان الكفاءة أو الأقدمية أو مزيج منها محدوداً فى سياسات المنشأة، كما يراعى اعلان البرنامج لجميع العاملين والالتزام بتطبيق قواعده حتى نعطى العاملين الشعور بأن الترقية تتم على أساس سياسة وقواعد محددة وأن هذه السياسة والقواعد تطبق التطبيق السليم.

أسس الترقية:

هناك أسس عدة الترقية تتبعها المنشآت المختلفة منها الأقدمية، والكفاءة والقدوة على شغل الوظيفة، والأقدمية والقدرة.

ونتناول كلا من هذه الأسس من التفصيل:

أساس الأقدمية:

تحبذ نقابات العمال فى معظم الدول هذا الأساس للترقية كما يحبذها معظم العاملين وقسم كبير من الاداريين، وعند اتباع هذا الأساس يرقى الفرد الأطول خدمة، ولكن يجب تحديد المقصود بهذه الخدمة، هل هى الخدمة فى المنشأة بصفة عامة أو فى ادارة معينة، وابتاع مبدأ الخدمة فى المنشأة بصفة عامة أو فى ادارة معينة، واتباع مبدأ الخدمة فى المنشأة كلها يؤدى إلى ترقية الأفراد تكون الى وظائف لا تتناسب مع مؤهلاتهم وتخصصاتهم، كما أن الترقية على أساس مدة الخدمة فى ادارة معينة يؤدى إلى ترقية أفراد قضوا مدة طويلة فى ادارة معينة ولكن تقل أقدميتهم عن غيرهم الذين يكونون قد نقلوا إلى الإدارة حديثاً، ولذلك يكون من الأفضل تقسيم وظائف المنشأة الى فصائل من الوظائف تكون الترقية من بين من يشغلون كل فصيلة، أى أن الفرد الذى قضى أطول مدة خدممة فى هذ النوع من الوظائف هو الذى يرقى، وبذلك نتجنب ترقية فرد الى وظيفة لا تتناسب مع مؤهلاته اذ أنه عند تصنيف الوظائف الى فصائل توضع معا الوظائف التى تتطلب مؤهلات واحدة.

وتمتاز هذه الطريقة بأن هناك ارتباطا مباشرا بين الأقدمية والكفاية وخاصة فى السنوات الأولى من عمل الفرد اذ يكتسب الفرد خبرة وكفاية كلما عمل فترة أكبر فى الوظيفة، ولكن هذا الارتباط يقل بعد مرور وقت معين اذ يصل الفرد إلى أعلى درجة

من الخبرة بالوظيفة بعد فترة معينة تختلف من وظيفة إلى أخـرى ولا تزيـد كفايتـه بعـد هـذه الفترة الا بقدر محدود، أى أنـه فى هـذه الطريقـة لا تغفـل الكفايـة اغفـالا تامـا كـما يتبـادر الى الذهن.

كما أن اتباع هذه الطريقة يجبر الادارة على العناية بمرحلة الاختيار والتوجيه، فتتبـع أسـلوباً علميا دقيقا فى الاختيار اذ أن الفرد يفتح أمامه طريق الترقية آليا على أساس مدة خدمته.

واتباع هذه الطريقة يعتبر مكافأة لولاء الفرد وتمسكه بالعمل بالمنشأة وهى ناحيـة هامـة اذ تحرص معظم المنشآت على خفض معدل دوران العمل لخفض نفقات الاختيار والتدريب، ولكن تؤدى هذه السياسة الى عكس الهدف السابق اذ قد يترك الأفراد الطموحون ذو الكفاية العالميـة عملهم بالمنشأة نظرا لأنهم يرون أن كفايتهم لن تكافأ ويجب أن يتنظروا دورهم فى الترقية على اساس مدة الخدمة.

ويتمشى اتباع هـذا الأسـاس مـع تقاليـد وقـيم المجتمـع مـن أن الشـخص الأكـبر سـنا يتـولى الوظائف الأعلى فى المركز، وطبيعى يجب أن يكون هنـاك اسـتثناءات لـذلك فيسـتبعد الشـخص الأطول خدمة لعدم صلاحيته الواضحة وقد تعطـى الوظيفـة الأعـلى للشـخص الأحـدث لنبوغـة الواضح.

ويعتبر الموضوعية أهم مزايا هـذا الأسـاس اذ لا يكـون هنـاك مجـال للمحسـوبية أو التحيـز فاتباع الطرق الأخرى يدخل فيها عامل التقدير الذاتى للمشرفين وقـد يكـو تقـديرهم صـحيحا أو غير صحيح ولكن فى معظم الأحوال نجد أن الأفراد الذين لم يحصلوا على الترقيـة يتهمـون الادارة بعدم الانصاف والمحسوبية، ولكـن مـدة الخدمـة أسـاس موضـوعى لا يمكـن اتهـام الادارة عنـد تطبيقه بالمحسوبية وبالتالى لا يكون هناك أسباب للخلاف بين الادارة والعـاملين عنـد الترقيـة ولا تنخفض معنويات المرءوسين أو تقل الانتاجية تبعا لذلك.

أساس الكفاية فى الوظيفة الحالية:

نظراً لأن الادارة تبغى أن تكون الترقية باعثا للعاملين لتحسين أدائهم فى أعمالهم الحالية يبدو من المنطقى اختيار الفرد الذى يرقى على اسـاس انتاجيتـه ومهاراتـه وتعاونـه وسـلوكه فى عملـه الحالى.

ولا شك أن الترقية على أساس الكفاية سيلم ومرغوب فيه من الناحية النظرية، ولكن تواجهها صعوبات كثيرة فى التطبيق اذ ليس هناك مقاييس دقيقة موضوعية لقياس الكفاية.

فالاعتماد فى تحديد وأداء الأفراد على تقييم العاملين أى التقارير الدورية التى تقيم فى أداء العامل على أساس تعاونه ومواظبته وانتاجه وسلوكه لا يحل المشكلة اذ يخضع هذا التقييم للتقدير الذاتى لمن يقوم بالتقييم، وقد يشوبه الخطأ أو التحيز، كما أن الاعتماد على نيتجة تقييم للعاملين تكون أقل اقناعا للعاملي ولخوفهم من المجاملة والمحسوبية-ولكن اذا تحقق التقييم بطريقة عادلة دقيقة فلا شك أن معيار الكفاية يعبتر معيارا سليما للترقية.

وقد يرى أن يؤخذ انتاج الفرد وحده فى الاعتبار على أساس أن الانتاج الفعلى يمكن قياسه قياسا دقيقا، ولكن الانتاج لا يكون معيارا دقيقا فى كل الأحوال اذ أن كمية الانتاج واختلافها من فرد إلى آخر تتوقف على درجة صيانة الآلة التى يعمل عليها، وظروف العمل ومدى توافر المواد لدية، كما قد تختلف كمية المبيعات بين اثنين من مندوبى البيع نيجة لاختلاق القوة الشرائية أو طبيعة المنافسة فى منطقة كل منهما وليس نتيجة لكفاية كل مندوب.

توافر القدرات لشغل الوظيفة:

لا يكون النجاح فى الوظيفة الحالية معيارا صحيحا دائما على نجاح الفرد فى الوظيفة الأعلى، ولذلك يرى الكثيرون عدم منح الفرد الوظيفة الأعلى مكافأة عن أدائه الحالى، فقد ينجح الفرد فى وظيفته الحالية ولكن تنقصة بعض القدرات اللازمة لحسن أداء الوظيفة الأعلى، كما أن بعض الأفراد قد يكون أداؤهم غير مرضٍ فى وظائفهم الحالية ولكن ينجحون فى الوظائف الأعلى، ومن أمثلة ذلك الفرد الذى يوضع فى وظيفة لا تتناسب مع مستوى ذكائه المرتفع اذ يجدها مملة وينخفض انتاجه، ولكن اذا وضع هذا الفرد فى الوظيفة الأعلى التى تتطلب استخدام قدراته العقلية المرتفعة فانه ينجح فيها.

كما يؤكد فى الاعتبار عوامل أخرى تفيد فى الأمد الطويل، إذ قد تتردد المنشأة في ترقية فرد كبير السن لوظيفة معينة وتفضل فردا أصغر سنا اذ أن تدريبه فى الوظيفة

الجديدة يؤهله الى ترقيات أخرى فى المستقبل فتضمن المنشأة توافر العنصر الصالح للترقيات التالية باختيارها الفرد الأصغر سناً.

ولذلك فإن اختيار الأفراد على أساس القدرات والمستلزمات الانسانية التى تتطلبها الوظيفة الأعلى يعتبر أكثر قبولا من أساس الكفاية فى الوظيفة الحالية وحده ولكن يصادفنا عند التطبيق أيضاً مشكلة صعوبة القياس الدقيق لهذه القدرات وعدم اقتناع العاملين بنتيجة هذا القياس وبالتالى وجود احتمالات الخلاف بين الادارة والعاملين.

ولا شك أن هذا الأساس يعتبر سليما من الناحية النظرية هو الآخر ولكن الصعوبة فى التطبيق تنشأ عن المقاييس التى تتدخل فيها عوامل التقدير الذاتى قد ينشأ عنها عدم العدالة فى الاختيار، ويجب العمل على بذل المجهود لقياس ومكافأة الأداء المتفوق والقدرات المتوفقة للأفراد.

التوازن بين الكفاءة والأقدمية:

تواجه كل منشأة مشكلة اعطاء وزن مناسب للكفاءة والقدرات ومدة الخدمة عند اتخاذ قرارات الترقية، فمعظم المنشأت تعطى مدة الخدمة بعض الأهمية على الرغم من أن سياستها فى التريقة تكون مبنية على الكفاءة.

فالمنشأة التى تتبع سياسة الترقية على أساس الكفاءة نجد أنها لا تغفل الأقدمية اغفالا تاما، فنجد أنها تختار الكفاءة من بين أقدم العاملين، فاذا اتضح لها أن كفاءة العاملين متساوية أو متقاربة يعطى الفرد الأطول خدمة الترقية.

وقد تراعى المنشأة الأقدمية بتحديدها حد أدنى من سنوات الخدمة يقضيه الفرد فى وظيفة معينة قبل أن يصبح قابلا للترقية بغض النظر عن تقدمه وكفايته، وقد تراعى المنشأة الأقدمية باعتمادها على الأقدمية وحدها مع استثناء أولئك الذين يكون من الواضح عجزهم عن القيام بالوظيفة الأعلى وعدم كفايتهم.

والمشكلة فى تحديد أولئك الذين يستبعدون لعدم الكفاية، ويمكن الاعتماد فى ذلك على اعتراف الأفراد بعدم صلاحيتهم أو عدم رغبتهم فى الترقية والاتفاق العام بين العاملين بعد توافر القدارات المطلوبة للوظيفة الأعلى للفرد.

ثانيا النقل:

النقل ومشكلاته:

يقصد بالنقل اعادة توجيه الفرد الى وظيفة غير التى يشغلها تتساوى معها فى الأجر والمركز والمسئولية، فالنقل حركة أفقية للفرد من وظيفة الى أخرى ويجب التمييز بين النقل والترقية فالترقية حركة رأسية الى وظيفة أعلى فى الأجر والسلطة والمسئولية.

وتلجأ المنشأت عادة الى نقل الأفراد بسبب زيادة عدد العاملين فى ادارة أو قسم بسبب تناقص العمل به وحاجة ادارة أخرى الى عدد أكبر بسبب زيادة العمل بها، أو نتيجة لعدم نجاح الفرد فى عمل معين فينقل الى العمل الذى يتناسب وقدراته، أو بناء على رغبة الفرد نفسه.

يجب اتباع سياسية سليمة للنقل اذ يعترض معظم الأفراد على تغيير وظائفهم لأسباب متعددة منها:

1-لا يرحب معظم الأفراد بترك الأعمال التى تعودوا علهيا وقيامهم بأعمال جديدة غير مألوفة لهم.

2- تردد الأفراد فى ترك محيطهم الاجتماعى وزملائهم الذين اندمجوا معهم اجتماعيا ليعملوا مع زملاء جدد وتنظيم غير رسمى جديد عليهم قد لا يستطيعون الاندماج الاجتماعى فيه بسهوله ولذا يبج على المشرف مساعدتهم للاندماج فى المحيط الانسانى الجديد.

3- يرى بعض الأفراد أنهم بتكرار نقلهم انما يكلفون بأعمال صعبة أكثر من غيرهم أو أن هناك تمييزا ضدهم لتكليفهم بأعمال روتينية، ولذلك يجب مراعاة العدالة عند النقل فلا يكرر نقل فرد إلى عدة وظائف.

4- قد يكون الفرد مدربا تدريبا كافيا للقيام بالعمل الجديد بنجاح، ولذلك يجب على المنشأة التى تستدعى طبيعة العمل فيها اجراء كثير من التنقلات تدريب الأفراد على مجموعة من الوظائف حتى يتيسر للنقل بين هذه الوظائف.

5- يعترض بعض الأفراد على النقل الى الوظيفة الجديدة بسبب أنها وان كانت تعطى نفس الأجر الا انها لا تحمل نفس المركز والمكانة الاجتماعية مثل وظائفهم السابقة.

أسباب النقل:

ومن الأسباب التى تدعو الى لجوء الادارة الى نقل الأفراد من وظيفة إلى أخرى نقص العمل فى ادارة معينة اما لاستخدام آلات جديدة تقلل الحاجة إلى الأيدى العاملة أو نقص الطلب على سلعة معينة مما يؤدى إلى نقص الانتاج ولذلك تلجأ الادارة الى نقل الأفراد الزائدين الى ادارات أو أقسام أخرى تحتاج مزيدا من الأيدى العاملة، كما قد تلجأ الادارة الى نقل أفراد معينين تعدهم لشغل وظائف أعلى لاكتساب خبرات جديدة فى المجالات المختلفة ليصبحوا أكثر قدرة على شغل المناصب القيادية فى المستقبل، اذ أن الأعمال الادارية لا تتطلب معرفة متخصصة بأعمال قسم واحد فقط انما تتطلب معرفة وادراكا لأعمال الادارات المختلفة ومشكلاتها.

وقد يكون النقل لعلاج وتصحيح وضع معين كما هو الحال عند نقل الفرد الى وظيفة تتناسب مع استعداداته وقدراته وميوله، وقد ينقل الفرد الى وظيفة أخرى بناء على رغبته اذا رأت الادارة أن الوظيفة التى يرغب فى النقل اليها تتناسب مع قدراته.

ثالثا-المبادئ الأساسية لحفظ النظام وتوقيع الجزاءات

ضرورة وجود قواعد النظام:

ان اتباع قواعد معينة للنظام ضرورى لأى سلوك جماعى، اذ من الواجب تحكم كل عضو فى سلوكه وتعاونه مع الآخرين للخير المشترك، وهذا يعنى أن كل فرد يتبع قواعد النظام التى تضعها القيادة حتى يمكن تحقيق الهدف المشترك للمجموعة.

ويتطلب حفظ النظام واتباع القواعد الخاصة بالسلوك داخل مكان العمل مهارة من جانب المشرفين، وينجح بعض المشرفين فى تنمية الرغبة فى اتباع القواعد المطلوبة دون حاجة إلى استخدام سلطتهم وتوقيع الجزاءات بينما لا ينجح غيرهم من المشرفين بدون الاستخدام المتكرر للعقاب والتهديد، وهناك نوع ثالث من المشرفين يخالف مرءوسهم القواعد الموضوعة دون خوف من العقاب.

والواجب عدم اللجوء الى العقاب وتوقيع الجزاءات قبل استنفاد كافة الوسائل الأخرى اذ ينبغى أن يحاول المشرف معرفة مشكلات الفرد ويحاول مساعدته للتغلب عليها، ولكن اذ تكررت مخالفة المرءوس بعد ذلك لا يكون هناك مفر من توقيع العقاب.

والواقع أن العاملين اذا شعروا بعدالة القواعد الموضوعة للنظام، فانهم يحترمونها ولا يخالفونها وذلك ليس خوفا من العقاب وانما لأن الفرد العادى يؤمن بأداء عمله بالطريقة الملائمة ويؤمن بالارتباط بالقواعد المعقولة العادلة فالحضور فى المواعيد واتباع تعليمات المشرف، وعدم التغيب بدون عذر وغيرها من القواعد يتقبلها غالبية العاملين كقواعد ضرورية لحسن سير العمل.

ولذلك يجب أن تحاول الادارة ايجاد المناخ المناسب الذى يشعر فيه العاملون بعدالة النظم الموضوعة ويتبعونها طواعية، وفى هذه الحالة تمارس المجموعة ضغطها على المخالفين مما يدفع الى مراعاة القاعدة الموضوعة ويقلل من حاجة الإدارة الى توقيع العقاب.

ولكن وجود قواعد لتوقيع الجزاءات والعقاب ضرورة اذ أن هناك قلة من الأفراد لا يراعون للنظام دون ضغط وخوفا من العقاب.

الاتجاه الايجابى والاتجاه السلبى لحفظ النظام:

يكون هدف كل جماعة منظمة تنمية اتجاهات وطرق السلوك بين أعضائها لمراعاة المعايير الموضوعة للنظام، ويمكن اتباع طريقتين مختلفتين للوصول إلى الهدف، إذ يلجأ البعض إلى استخدام سياسة الشدة فيعاقبون المخالفين للقواعد عقابا صارما ويميلون الى اجبار الأفراد على الطاعة ومراعاة قواعد النظام، ويطلق على هذا النوع الأسلوب السلبى أو الاسلوب الاستبدادى أو الادارة عن طريق الخوف، والاتجاه الآخر يرمى إلى تنمية الرغبة فى الطاعة والالتزام بالقواعد أو للوائح اختيارا وليس لخوفهم من عواقب عدم مراعاة هذه القواعد، ويطلق على هذه الطريقة الأسلوب الايجابى.

وعندما يدرب الأفراد جيداً ويدركون الحدود التى يجب ألا يتخطوها فى سلوكهم يكتسبون الشعور بالأمن والاطمئنان اذ يدركون أنهم طالما لا يتخطون هذه الحدود ليس هناك ما يهددهم، ولذلك يستحسن أن يشرح المشرف للفرد الجديد فى مرحلة التقديم الأداء المطلوب منه والمساعدة التى يمكنه الحصول عليها لانجازه ويجب أن يناقش معه المعايير الأساسية للسلوك المتوقعة منه ويتضمن هذه عادة المواظبة على المواعيد، والأخطار عند ضرورة التغييب، وتعاون مع الزملاء والرؤساء والمعايير الأخلاقية كالأمانة وقواعد الأمن الواجب اتباعها.

ويجب أن يعطى المشرف المثل لمرءوسيه فيلتزم بمعايير السلوك المطلوبة ولا يخالف القواعد التى يحثهم على ابتاعها، ويساعد وجود جماعة متماسكة فى اتباع الأسلوب الإيجابى اذ أن اقناع الجماعة بعدالة وأهمية قواعد النظام عن طريق مناقشتها فى اجتماع ناحية مهمة، وإذا اعتقدت المجموعة بأهمية هذه القواعد وعدالتها فانها تستخدم الضغط الاجتماعى على أعضائها للالتزام بها وتساند الجماعة بطريقة غير رسمية جهود المشرف فى الالتزام ببعض القواعد مثل اجراءات الأمن والمواظبة.

المبادئ الأساسية الواجب مراعاتها فى توقيع الجزاء:

يجب أن تدرك الادارة دائما عند وضعها لقواعد النظام وعقابها للعاملين أنه من المهم أن تراعى المحافظة على صالح المنشأة، وحماية حقوق الأفراد فى نفس الوقت واذا لم توضع سياسة سليمة واجراءات منظمة يكون هناك خطر النظر الى المشكلة من وجهة

نظر الادارة واهمال وجهة نظر الفرد ونبين فيما يلى أهم المبادئ الواجب مراعاتها فى نظام توقيع الجزاءات.

1- وضوح قواعد النظام وعواقب مخالفتها:

يجب أن يدرك العاملون ادراكا واضحا القواعد والمعايير المطلوب الالتزام بها وبدون هذا الادراك لا يكون من العدالة محاسبتهم عن مخالفتها وحتى يتقبل الأفراد توقيع الجزاء بلا تذمر يجب أن يدرك الفرد الذى يوقع عليه الجزاء ويدرك زملاؤه أنه من العدالة توقيع العقاب عليه، والجزاءات غير المتوقعة يعتبرها الأفراد غير عادلة ولذلك يجب أن يكون هناك تحذير واضح أن مخالفة معينة تعرض من يرتكبها للعقاب، وتحذير واضح لنوع العقاب الذى يتعرض له الفرد بالنسبة لكل نوع من أنواع المخالفات.

ومن الطرق الشائعة لاخطار العاملين عن الجزاءات التى توقع وعن كل نوع من المخالفات تضمين الكتيبات التى تعطى للأفراد فى مرحلة التقديم عند بدء تعيينهم قائمة للقواعد المطلوبة والجزاءات التى تفرض لمخالفتها، ويقوم المشرف أيضا فى مرحلة التقديم ببينا قواعد ومعايير السلوك المطلوب من الفرد، وشرح الأسباب التى تجعل التمسك بهذه القواعد ضروريا لصالح العمل، كما قد تنشر هذه القواعد فى لوحات الاعلانات فى المنشأة.

وفى بعض الأحوال تكون هناك قواعد معينة فى اللوائح الموضوعة ولكن الأفراد تعودوا مخالفتها لفترة طويلة ومع ذلك لم يحدث أن عاقبت الادارة أى مخالف، ولذا فان الأفراد لا يتوقعون أن يعاقب أى فرد يخالف هذه القواعد فى المستقبل، واذا صمم المشرف فجأة أن ينفذ اللائجة فانه يختار أى فرد يوقع عليه العقاب ليجعل منه مثالا للآخرين، فاذا حدث ذلك فان الفرد الذى يعاقب يعتبر الجزاء غير عادل كما أن زملاءه يعتبرونه كذلك لأن توقيع الجزاء لم يكن متوقعاً.

ولكن هل يعنى ذلك أن القواعد التى تغاضت الادارة عن تطبيقها فى الماضى لا يمكن أن تطلب التمسك بها بعد ذلك؟ لا شك أن للادارة حق الاصرار على مراعاتها ولكن يجب أن تحذر العاملين أولا قبل اللجوء إلى توقيع العقاب، إذ يمكن للمشرف عقد اجتماع لمرءوسيه ويبين لهم أن هذه القواعد لم تزاع ف الماضى وأن الادارة لم تستخدم حقها فى توقيع العقاب، ولكنه يتوقع مراعاتها من الآن وأن أى مخالف سيتعرض لتوقيع

الجزاء، فاذا خالف أى فرد بعد ذلك هذه القاعدة وعوقب لا يمكن اتهام المشرف بعدم العدالة، اذ يكون قد حذرهم وجعل من الواضح أن سيعاقب المخالف.

2-مبدأ الفورية فى اخطار المخالف:

يجب أن يبدأ المشرف اتخاذ الاجراءات التأديبية فى أقرب وقت ممكن بعد المخالفة مباشرة، ويستند هذا المبدأ إلى مبدأ أساسى فى التعليم وهو ايجاد الارتباط فى ذهن الفرد بين العمل المراد تجنبه وبين العقاب حتى يتجنبه فى المستقبل، اذ أن مبادئ التعلم الأساسية تبين أن الفرد لا يكرر السلوك الذى يؤدى إلى عواقب غير مرغوب فيها.

وليس معنى هذا المبدأ أن الفرد يعاقب فى الحال دون فحص كاف للمخالفة ودون تحقيق ولكن المقصود هو اخطاره بمجرد ملاحظة المخالفة والبدء فى الاجراءات اذا قرر المشرف توقيع الجزاء.

3- المساواة والتجالس فى توقيع للعقوبة:

يعتبر هذا المبدأ من أهم المبادئ عند توقيع الجزاءات وتخطئ الادارة كثيراً بعدم تطبيقه ويعنى هذا المبدأ أن الأفراد الذين يرتكبون نفس المخالفة يجب أن توقع عليهم نفس العقوبة، فاذا ارتكب فردان نفس المخالفة وعاقبت الادارة فردا منهم وتركت الثانى أو عاقبت أحدهم بعقوبة أشد فان الادارة تتهم بالمحاباة والمحسوبية، ويتقبل الأفراد الجزاءات طالما أنها توقع على الجميع بغض النظر عن صلاتهم بالاداريين.

ويعنى هذا المبدأ أيضا توقع الفرد لتعرضه للعقاب دائما فى حالة المخالفة وبذلك يدرك الحدود التى لا يجب تخطيها، وفى حالة تغاضى الادارة عن المخالفات دون توجيه نظر المخالفين فان ذلك يؤدى إلى عدم التأكد فى ذهن العاملين بالنسبة للحدود المطلوبة للسلوك ويؤدى الى اضطراب النظام، ويعنى التغاضى عن مخالفة قواعد النظام أن الأفراد يزيدون بالتدريج من تجاهلهم للقواعد الموضوعة ولا يكون واضحا فى أذهانهم أى القواعد يراعون وأيها يمكنهم تجاهلها دون خوف من عقاب، ولذلك يجب أن يصر المشرف على مراعاة جميع القواعد الموضوعة من الجميع وتوقيع الجزاءات الموضوعة بطريقة موحدة على الجميع، وإذا وجد أنه من المستحيل القيام بذلك بالنسبة لبعض القواعد نتيجة لكثرة الجزاءات التى توقع فانه يعنى أن هذه القواعد يجب اعادة النظر فيها.

ولا يعنى تطبيق هذا المبدأ أن العقاب تحدده المخالفة وحدها بغض النظر عن التاريخ الشخصى للملف اذ أنه من الأمور المتفق عليها أن العقاب فى المخالفة الأولى يكون أخف عن تكرار المخالفة من نفس الفرد.

4-مبدأ التدرج فى شدة العقاب:

هناك أنواع عدة من الجزاءات توقع عند المخالفة لقواعد النظام تتدرج فى شدتها تبعا لتكرار المخالفة أى تبعا لخطورتها وعواقبها:

ومن هذه الجزاءات:

1-الانذار.

2-الخصم من الأجر.

3-الايقاف عن العمل.

ويكفى فى المخالفات الأولى للفرد العقوبات الخفيفة كالانذار الشفوى أو الكتابى، اذ أن هذه تكفى لادراك الفرد لخطئه حتى لا يتكرر منه فى المستقبل، واذا تكررت المخالفة فانه توقع عليه عقوبة أشد، ويتفق ذلك مع مبدأ وضوح قواعد النظام والتحذير، اذ أن توقيع العقوبة المخففة يكون كتحذير للفرد بعدم تكرار المخالفة، فاذا خالفها يمكن للادارة توقيع العقوبة الأشد اذ تكون قد حذرته لتوقيع مثل هذه العقوبة.

وطبيعى أنه اذا كانت المخالفة من نوع خطير فان الادارة تلجأ الى عقوبة مشددة حتى لو كانت مخالفته الأولى.

5- مبدأ حق التظلم:

يجب أن يطمئن العاملون إلى عدالة المعاملة التى يلقونها وأن الضمانات مكفولة لهم لتجنب أى تعسف من جانب المشرف، ولذلك ينبغى أن يكون لهم حق التظلم الى المستويات الادارية العليا اذا اعتقدوا أنهم عوقبوا بغير وجه حق أو أن العقوبة لا تتناسب مع المخالفة، وبجانب حق التظلم الى المستويات العليا فى المنشأة نفسها تنص التشريعات الحديثة الى حق التظلم من القرارات التأديبية الى لجان خارجية أو جهات قضائية، ويساعد هذا الحق فى انصاف العاملين وفى شعورهم بالأمن والاطمئنان مما يرفع من معنوياتهم.

المراجع

1- Harris,O.J.: Managing People at work- New York, John& sons.1976.

2- Dubrin, A.J.: Human Relations,-Virginia-Prentice-Hall, 1979.

3- Graham, H.T.: Humman Resources Management . , London. Macdonald and Evasn.1947.

4- Luthans, F.: organizational Behavior . New York, McGraw Hill. 1974.

5- Beckman , R.o.: How to Train supervisers , New York: Harper,1952.

6- Davis, J.H.: Handbook of sales Training, New York: Prentice, Hall, 1954.

7- Davies, A. T.: Industrial Training – London: Institute of Personnel Administration, 1974.

8- De Philips, F. and Berliner, W. and Cribbin, J.: Management of Training Programs, New York: Wiley,1960.

9- Ghiselli, E. and Brown, G.: Personnel and Industrial Psychology, New York: McGraw- Hill,1955.

10-Halsey, D.: Training Employees- New York, Harper 1959.

11- Karn. H. W. and weily , J.: An introduction to Psychology- New York: Wiley 1955.

12- Lawshe, C. H.: Psychology of Industrial Relations.

13- Maier, N. F.: Principles of Human Relation: New York:John Wiley,1952.

14- Maier, N. F.: Psychology in Industry: New York C. Harrap,1969.

15- McGhee, W. and Thayer, P.: Training in Busiuess and Industry: New York: Wiley,1960.

فهرس





طيبة للنشر والتوزيع
مؤسسة طيبة
للنشر والتوزيع
7علام حسين - ميدان الظاهر - القاهرة
ت:27876470-27867198 ف:27876471(00202)
محمول:01091848808-01112155522
Email : tiba_online@hotmail.com
tiba_online@yahoo.com